




3 1761 11708928 4



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117089284>

CA1
SG 20
- A56 (5)

ANNUAL REPORT
OF THE
CORRECTIONAL INVESTIGATOR

2003-2004



© Minister of Public Works and Government Services Canada 2003

Paper Version:

Cat. No. JA1-2003

ISBN 0-662-67754-4

PDF Version:

Cat. No. PS100-2004

ISBN 0-662-68423-0

Internet : www.oci-bec.gc.ca

The photographs in this report are the work of Shane Jackson and were taken in institutions in British Columbia. We thank Mr. Jackson for his generous contribution.



The Correctional Investigator
Canada

L'Enquêteur correctionnel
Canada

P.O. Box 3421
Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

C.P. 3421
Succursale "D"
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

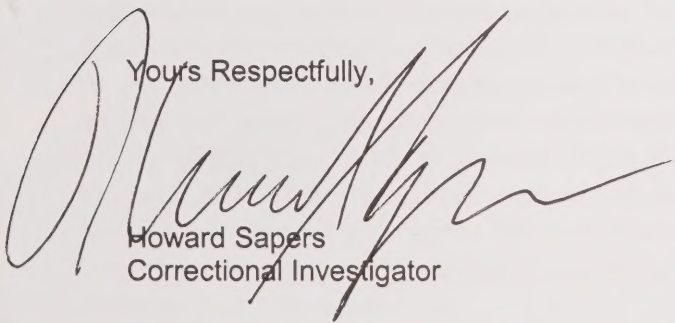
June 30, 2004

The Honourable A. Anne McLellan, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
(Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness)
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Minister,

In accordance with the provision of section 192 of the *Corrections and Conditional Release Act*, it is my duty and privilege to submit to you the 31st Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours Respectfully,


Howard Sapers
Correctional Investigator



Canada

MR. RONALD R. STEWART
CORRECTIONAL INVESTIGATOR
November 1977 – October 2003

Mr. Stewart retired from the position of Correctional Investigator in October of last year after more than a quarter century of service. During his tenure we have witnessed significant and lasting changes in the field of corrections.

The role of the Correctional Investigator, during this time period, has been consistent in the promotion of a correctional system that is fair, safe and humane:

- the Office's Inquiry Report into allegations of staff misconduct at Archambault Institution in the early 1980's brought a public focus to segregation practices which resulted in sweeping policy changes.
- the Office's active participation in the development of the 1992 Corrections and Conditional Release Act, which clearly established the Correctional Investigator as an Ombudsman and defined a set of principles to promote the fair and humane treatment of federal offenders, and
- the Office's 1995 Report on the Mistreatment of Offenders at the Prison for Women which resulted in Madame Justice Arbour's Commission of Inquiry and the subsequent recommendations concerning openness, accountability and compliance with the rule of law in correctional operations.

The former Solicitor General of Canada, Mr. Wayne Easter on the occasion of Mr. Stewart's retirement wrote:

Your efforts, and those of your staff, reflected your commitment to maintaining an independent and accessible avenue of redress for offender complaints. Your work has resulted in the resolution of thousands of individual offender inquiries or complaints. At the policy level, your recommendations to the Commissioner of the Correctional Service of Canada, and to my predecessors and me, have helped to ensure that the Correctional Service fulfills its mandate. Your contribution to the protection of society has been direct: you continually engaged and challenged the Correctional Service to advance and improve the ways in which it encourages and assists offenders to become law-abiding citizens, while exercising reasonable, safe, secure and humane control and respecting the rule of law.

The Office of the Correctional Investigator would like to thank Mr. Stewart for his long service and offer best wishes for his retirement.

TABLE OF CONTENTS

MESSAGE FROM THE NEW CORRECTIONAL INVESTIGATOR.....	1
WHAT WE DO.....	5
THE FIRST DAY OF AN INSTITUTIONAL VISIT	9
OUTSTANDING ISSUES.....	13
Aboriginal Offenders.....	15
Women Offenders.....	16
Allegations of Harassment and Staff Misconduct	18
Monitoring and Investigation of Inmate Injury and Institutional Violence.....	19
Double Bunking.....	20
Use of Force.....	21
Strip Search Policy	22
Inmate Finances.....	23
Case Preparation and Access to Programs.....	24
Transfer of Offenders.....	25
Inmate Grievance Procedures.....	26
Younger Offenders	27
CSC Policy on Classification of Offenders Serving Life Sentences	28
Confidentiality of Health Information.....	29
Infectious Diseases	30
Use of Isolation in Mental Health Treatment.....	31
Inmate Access to Computers	32
The Ion Scan and Other Non-Intrusive Searches of Visitors.....	33
FILES IN PROGRESS	35
FOCUS ON MENTAL HEALTH.....	39
CONCLUSION.....	42
STATISTICS	43
RESPONSE FROM THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA TO THE 31 ST ANNUAL REPORT OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR	1
INTRODUCTION.....	3
SPECIAL NEEDS	
Aboriginal Offenders.....	7
Women Offenders	8
Cross Gender Monitoring Project.....	9
Younger Offenders.....	9
Elderly Offenders	10

TABLE OF CONTENTS *continued*

POPULATION MANAGEMENT

Double Bunking	11
Transfer of Offenders	11
Policy on Classification of Offenders Serving Life Sentences	12
Case Preparation and Access to Programs	12
Maximum Security Units	13

SECURITY

Use of Force	13
Strip Search Policy	14
The Ion Scan and Other Non-Intrusive Searches of Visitors	14
Investigation of Inmate Injury and Institutional Violence	14
Aboriginal Gangs	15
Inmate Access to Computers	15

HEALTH CARE

Confidentiality of Health Information	16
Infectious Diseases	17
Focus on Mental Health	18

REDRESS

Allegations of Harassment and Staff Misconduct	19
Inmate Grievance Procedures	19

POLICY DEVELOPMENT

Inmate Finances	20
CSC Smoking Policy	20
Consultation on Human Rights, Independent Review and Accountability in the Canadian Corrections System	20

MESSAGE FROM THE NEW CORRECTIONAL INVESTIGATOR



It is my privilege to present my first report as Correctional Investigator. My core value in approaching my new functions is that the Office should address offender problems from the perspective of informed objectivity. This reflects the time-honoured tradition of being an ombudsman, serving citizens by listening, learning, analyzing and influencing in order to resolve conflict and ensure fairness.

An ombudsman is neither an advocate nor an adversary, neither a judge nor a jury. S/he is an independent, impartial investigator who proceeds in a direct, timely fashion using significant powers of inquiry to assess the facts and come to common sense conclusions. Not by any power to impose outcomes but rather by the power of thorough, persuasive analysis and articulation does the ombudsman achieve resolution of citizens' problems. Only once the investigation is complete does the ombudsman take a position—not for the client group but for fairness.

I believe that the immediacy and flexibility of this approach lends itself very well to the prison environment, where integrity, independence and responsiveness can often have an impact on vital liberty and

personal security rights. I believe that it will be fundamental that I implement the ombuds approach in a way that encourages candour and trust with offenders and staff alike. I believe that my Office can continue to make a difference for all concerned.

With specific regard to this year's Report we have decided to change our format for reporting ongoing issues of concern. Each page contains a concise description of the concerns and issues that have arisen in the past. A more complete review is available from the series of Annual Reports that have already contained findings and recommendations on these topics. We have emphasized the progress that has been made in collaboration with CSC, offenders and other stakeholders and briefly underlined the issues that remain to be addressed. Finally my specific recommendations are set out.

I hope that this format will provide the reader with a balanced and concise review that will be useful in understanding our perspective on the matters. Reader comments on any of the topics are welcome. Please send me your comments by email at sapershi@oci-bec.gc.ca or by surface mail at Box 3421, Station "D", Ottawa, Ontario K1P 6L4.

WHAT WE DO



Established under Part III of the *Corrections and Conditional Release Act*, my Office investigates and attempts to resolve individual federal offender complaints. As well, we have a responsibility to review and make recommendations on the Correctional Service's policies and procedures associated with individual complaints. In this way, systemic areas of concern can be identified and appropriately addressed.

We can initiate an inquiry on the basis of a complaint or on our own initiative. We have complete discretion in deciding whether to conduct an investigation and how to carry out that investigation.

The Office addresses the vast majority of inmates' complaints at the institutional level, through discussion and negotiation. When a resolution is not reached at the institution, the matter is referred to regional or national headquarters, depending upon the area of concern, with a specific recommendation for further review and corrective action.

Whenever I believe that a matter has not been adequately addressed and requires the attention of the Commissioner of Corrections, we report our findings and recommendations to the Commissioner pursuant to s.177 to 179 of the CCRA. That report provides a full informational basis for our conclusions and recommendations.

If at this level the Commissioner, in my opinion, fails to address the matter in a reasonable and timely fashion, it is referred to the Minister and eventually may be detailed within an Annual or Special Report.

In the course of an investigation, my staff has very significant authority to enter premises and to acquire information from files or individuals. This authority is tempered by strict legal rules limiting our ability to disclose information acquired. A vital assurance to all those with whom we deal, this confidentiality underlines the independence of the ombudsman approach from other forms of investigation and adjudication.

We are, above all, an ombudsman agency. This involves a fundamental balancing of authority and functions, which has long characterised the ombuds approach. Our legislation arms us with the operational tools and discretion to carry out thorough investigations on a broad range of offender problems. Nevertheless, we may only recommend solutions to offender problems, albeit at all levels. Our influence ranges from institutional staff and management through regional and headquarters staff and the Commissioner of Corrections to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness and, ultimately, through the Minister to both Houses of Parliament.

As with other ombudsman agencies, this balancing gives rise to two features that underpin our effectiveness as compared to other investigative or adjudicative mechanisms:

- our enhanced and direct access to information permits us to bring quite timely closure to most matters, usually at the institutional level
- the focus on persuasion that flows from our power only to recommend means that
 - we tend to address the most urgent and significant unresolved matters in our statutory reports and
 - we must attempt to buttress our findings and recommendations with a thorough and, we hope, compelling review of supporting information.

It will be the relevance and weight of the evidence that we provide and the clarity and strength of our conclusions that determine the outcome of our efforts.

A major focus in our work is fairness. Herein I refer, in part, to procedural fairness—ensuring appropriate offender input into CSC considerations that may lead to adverse decisions. More importantly, though, I refer to *fairness in the commonsense, flexible meaning of the word*. We want to see that CSC decisions take into account the needs and interests of all concerned. We believe that decisions and actions should not be coloured by preconceptions, alliances, stereotypes

or the simple failure to give a matter the attention it deserves. Beyond the complexities of law and policy, I believe that this reflects Parliament's purpose in creating the Office.

If everyone's conduct is measured by an informed, balanced, impartial standard, disputes are more likely to be resolved in a way that respects the rules.

If the persons applying the standard are impartial and independent, *and perceived as such*, they are more likely to succeed in their mission.

FIRST DAY OF AN INSTITUTIONAL VISIT



Monday

7:45 a.m. The investigator arrives at the front counter of the medium-security facility. She greets the officer on duty, whom she has known since 1997 when he worked on a living unit at Drumheller. As always, the officer opens her briefcase and computer bag and searches for contraband. The investigator passes through the metal detector. During this process she surveys the area and chats with the officer to get a feel for the level of tension and any significant happenings inside.

8:00 a.m. The investigator meets with the Deputy Warden's secretary, who arranges interviews in this institution. The investigator will meet with inmate groups (the Inmate Committee, the Native Brotherhood and the Lifers Group, among others) and then with individuals. Interviews are scheduled in a vacant office near the "keepers" office. The names are from the list the investigator provided a week ago and from inmate requests received since the announcement of the visit was posted in all living units. The investigator will also be seeing inmates in the segregation unit, the hospital and the special needs unit for inmates with mental health problems. The investigator relies on the secretary to handle any delays or missed appointments. There are three committees and 37 names on the list.

8:15 a.m. The investigator has a confidential meeting with the Institutional Security Officer to be informed of any safety or security concerns about inmates on the list as well as current issues in the institution as a whole. This is for the investigator's personal safety and to provide her with possibly useful background for what she will see and hear in the next four days.

8:30 a.m. The meeting with the Inmate Committee (IWC) is winding down. The Chair is an old acquaintance serving ten years. He has a realistic outlook on dealing with the Warden and staff but is also respected by most inmates. The Committee can be counted on to get to the point. Issues relate to access to employment, purchase of food for private family visits, screening of visitors for an upcoming social visit and the effects of the CSC policy banning purchase of personal computers for cell use. The investigator provides information and advice on how to proceed with most items and undertakes to raise the social visit and the employment situation with the Warden. The Committee's comments on computers will be folded into the mediation that the OCI is about to have with CSC National Headquarters.

11:00 a.m. The investigator observes the noon meal—quality of the food, progress of the line, cleanliness etc. She tries to make time every trip for at least a couple of these observations of various processes.

11:30 a.m. Lunch with the Deputy Warden, two Unit Managers and the Chief of Health Services—an informal discussion of how things are going.

1:00 p.m. Thirteen individual interviews completed. Some inmates repeated the IWC concerns. Other had specific problems on which the investigator referred the inmate to staff or to the complaints and grievance process (with instructions to contact the investigator if the inmate encounters obstacles). Four had problems requiring attention during the visit. The investigator called the Warden immediately on a denied temporary absence to attend a family funeral. She will see the Chief of

Health Services in the morning on two cases and she will visit the Head of Programs on an inmate who was suspended and who risks not completing an essential course in time for his parole hearing.

8:15 p.m. The investigator meets with the Grievance Coordinator to review timeliness of grievance replies and to inquire about topics that have involved an unusually high number of grievances. The big issue lately is visits. "Procedural Fairness/Redress" is one of four areas of focus that the OCI is reviewing this year to get a sense of the "health" of institutions and to support systemic inquiries at the national level. The other areas are "Segregation," "Programming/Conditional Release" and "Transfers." On each topic the investigator has pulled data from CSC's informatics system and is expected to make inquiries with responsible staff where concerns arise. She will review any problems at her debriefing with the Warden on Thursday afternoon.

8:00 p.m. In the hotel after supper the investigator tidies up her reports on what she has

reviewed today and enters them in the OCI's case tracking system. She begins to frame issues for her debriefing meeting and to draft her institutional report. In the report she will provide a detailed analysis of each area of focus as well as other systemic issues that come up during the visit. The report must be completed within two weeks of returning from the institution. In the same period she will also have to write to the Warden detailing significant cases, concerns, findings and recommendations. Follow-up with staff that can't be done at the institution will be completed by phone or email.

She finalizes her schedule for tomorrow:

- 8 a.m. in the segregation unit
- 11:30 meeting with the Chief of Psychology on cognitive skills programming
- tour of the yard and the landscaping shop during lunch hour
- eight interviews after 1 p.m.
- meeting with the Elder and the Native Liaison on access to sweat lodges for aboriginal inmates

10:00 p.m. Call home. Bed.

MAJOR OUTSTANDING ISSUES



ABORIGINAL OFFENDERS

Past Challenges:

For many years this Office has underlined the disadvantaged position of Aboriginal offenders at each significant milestone of the corrections process.

We have proposed that an independent review of discrimination toward Aboriginal offenders take place, that a Deputy Commissioner be appointed to direct matters related to Aboriginal offenders, and that there be an early completion and implementation of programs targeting their needs. We have suggested that quarterly reports be prepared to assist CSC senior management in identifying and resolving problems related to Aboriginal offenders. Currently, while 41 percent of non-Aboriginal offenders are

serving their sentences on conditional release in the community, only 31 percent of Aboriginal offenders are on conditional release. This gap is even greater for women offenders and remains basically unchanged over the past decade.

We have supported CSC's approach of fostering partnerships and cooperation on the part of Aboriginal communities in effecting safe release with appropriate programming opportunities in the communities. We have recognized that this is a very difficult process given the means of some communities to provide what is needed.

Positive Developments

CSC has established working groups and advisory bodies involving Aboriginal organizations to assist the Service in implementing effective community initiatives.

Successful piloting of some Aboriginal programs and specialized living arrangements has taken place.

The Senior Deputy Commissioner has been identified as the official responsible for championing Aboriginal concerns at the Executive Management Committee.

CSC's Policy Division is conducting a complete review of Aboriginal, gender and cultural barriers in order to incorporate the issues uncovered into the CSC operational policy and practice. As part of this review the Division is concentrating initially on issues related to case management and searches of inmates, visitors and staff. This approach is intended to ensure that diversity issues and appropriate solutions are brought to the attention of staff in all operational contexts—not simply in stand-alone policies related to specific groups. CSC expects the review to be completed and policies revised by the end of November 2004.

Ongoing Challenges

Even though CSC's review of diversity obstacles is a useful step, we continue to advocate an independent review of obstacles to the successful and timely reintegration of Aboriginal offenders. As we have often repeated, with support from the Parliamentary Sub-Committee on Corrections and Conditional Release Act of the Standing Committee on Justice and Human Rights and from Aboriginal organizations, there is a need for a perspective unfettered by competing internal interest before such a review will achieve success.

The successful programs that have been established must achieve continuing funding and new program initiatives must take place as soon as possible. As well, it appears that a disproportionate number of Aboriginal-specific programs are available in minimum-security institutions, while the predominant need for programs is at the medium- and maximum-security levels. In regions where only a small number of Aboriginal inmates are housed in institutions, there is a tendency not to provide programming for small groups.

Our discussions with national Aboriginal organizations indicate that there remains a significant need for funded and effective community programs to

Positive Developments *continued*Ongoing Challenges *continued*

complete the process of successful reintegration that is initiated by effective institutional programs.

In some regions there continue to be operational practices that preclude or limit Aboriginal access to needed Elder support and spiritual practices. While these can be addressed on an ad hoc basis, their existence underlines the tenuous nature of progress in this sector of corrections.

I recommend that:

- the Minister appoint a Deputy Commissioner Aboriginals specifically responsible for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, as a permanent voting member of all existing Senior Management Committees, to ensure an Aboriginal perspective and presence in CSC decision-making;
- the Minister initiate an evaluation of CSC's policies, procedures and evaluation tools to ensure that existing discriminatory barriers to the timely reintegration of Aboriginal offenders are identified and addressed. This review should be undertaken independent of CSC, with the full support and involvement of Aboriginal organizations, and report by March 31, 2005.

WOMEN OFFENDERS

Past Challenges:

Madame Justice Arbour's Commission of Inquiry into the events at the Prison for Women was a very public and very inclusive process. The Commission's report, issued in April 1996, was a landmark for corrections in this country. Its findings and recommendations focussed our collective attention not only on the potential for Women's Corrections but also on the requirement for openness, fairness and accountability in all correctional operations.

The Correctional Service's response to Justice Arbour's report over the years has not been public or inclusive. The once clear vision for change has become clouded. The "final response plan," which was to detail the most effective means of achieving the objectives that underpin the report's recommendations, has never been produced. Because of the situation this Office has recommended in successive annual reports that the CSC publicly and thoroughly revisit the Arbour recommendations.

The Service's response to our representations has been consistent: "CSC took decisive action on all 87 recommendations/sub-recommendations, with few exceptions. These recommendations were implemented as written or accepted in principle. Four (4) recommendations/sub-recommendations were referred to Justice Canada for review."

The Canadian Human Rights Commission released a report in January 2004 entitled *Protecting Their Rights – A Systemic Review of Human Rights in Correctional Services for Federally Sentenced Women*. The areas of concern identified and the recommendations made by the Human Rights Commission are for the most part consistent with those of Justice Arbour. The same can be said for the reports issued by the Auditor General (April 2003) and the Standing Committee on Public Accounts (November 2003).

The continued currency of these areas of concern raises serious questions about the CSC's claim to having taken "decisive action" on the Arbour

recommendations and speaks directly to our recommendations concerning the requirements for a thorough public revisiting of Justice Arbour's report.

Positive Developments

The recent opening of the fifth regional facility for women offenders in Abbotsford, British Columbia. Not only will this facility allow minimum- and medium-security women from the Pacific Region to remain close to their families and communities, it will also give these women access to federal correctional programs designed to assist them in safely reintegrating into society at the earliest points in their sentences.

The CSC closed one of its two remaining maximum security women's units that was "temporarily" located in a men's prison. This is the second of three such special units to have been closed over the last 18 months.

In May 2003, the CSC opened a new secure unit for women at l'Établissement Joliette, thereby providing a maximum security facility for francophone women. Prior to this they were being housed outside of the Quebec region.

CSC successfully held a national consultation on community initiatives for women offenders in June 2003. Several key stakeholders were invited to provide expert advice on how best to provide services to women serving their sentences in the community. This national meeting was followed by a series of regional consultations, and will conclude with a specialized consultation targeted towards meeting the needs of Aboriginal women offenders. This Office looks forward to the action plans resulting from these consultations.

The use of force in women's institutions has dramatically changed for the positive. This Office has noted fewer incidents of use of force, and in general, a greater compliance with the policy governing such interventions.

Ongoing Challenges

Secure units at the Ontario and British Columbia facilities for women are not yet open. Pending this, inmates classified as maximum security will have to be housed in other provinces or, in the case of British Columbia, in provincial institutions.

The CSC's non-action on Arbour-related issues, beyond that detailed above, continues to raise concerns. For example, the recommendations related to sanctions "for correctional interference with the integrity of the sentence" were referred to the Department of Justice in 1996 for review. To date a final decision has not been rendered. I refer readers as well to the section of this report entitled Cross-Gender Staffing for a further example of delay and non-action.

This Office continues to have serious concerns about CSC's use of a security classification system that was designed for men. Our own experience and, most recently, the report of the Canadian Human Rights Commission indicate that this system does not recognize the unique and individual needs of female offenders. As such, it often results in higher than necessary security classifications, particularly for minority group women and those living with disabilities.

I recommend that:

- the Minister mandate the early publication of a “final response plan” on Madame Justice Arbour’s recommendations, followed by a consultation process involving all interested stakeholders;
- the Department provide a public response to the Canadian Human Rights Commission recommendations by October 31, 2004.

ALLEGATIONS OF HARASSMENT AND STAFF MISCONDUCT

Past Challenges:

In the eyes of many offenders, complaining about the conduct of CSC staff involves considerable personal risk without the expectation that the complaint will be investigated in a timely, fair and effective fashion. Whether or not this perception is justified, it stands to reason that redress will be effective only if offenders have confidence that complaints, often on very sensitive matters, will be dealt with in an unbiased way and without retaliation.

Last year we rather reluctantly concurred with the CSC’s view that harassment investigations could meet these criteria without automatically involving participation by outside investigators. Accordingly, we agreed that these investigations be undertaken under a specialized offender grievance review process that would mirror the central elements of the CSC employee grievance policy. To us the most important elements are:

- early and confidential transmission of the complaint to the Institutional Head for decision on whether harassment has occurred;

- a thorough record of the Institutional Head’s decision and the basis for it;
- if harassment is indicated, timely conduct of the investigation by specially-trained staff from outside the institution;
- a complete opportunity for the complainant to receive and respond to the draft investigation response before it is finalized;
- opportunity for the complainant to grieve any adverse outcome as a priority matter.

As well, we believed that offenders should be assured of this Office’s involvement, so we recommended that we be apprised of all complaints and outcomes of investigations.

With respect to complaints of staff misconduct we believed that the process should involve analogous elements of fairness, timeliness, independence, thoroughness and expertise, as well as the guarantee of prompt access to police where the offender believes criminal conduct has occurred.

Positive Developments

CSC has revised its offender complaints and grievances procedures to incorporate the principles that this Office advocated. It has provided initial training to staff. Based on its monitoring of compliance with the new policy, it has produced two tools which should assist in the effective implementation of the procedures. CSC indicates that these will permit detailed tracking of the progress of individual complaints and will provide clear rules to ensure compliance with the policy.

Ongoing Challenges

A particular concern that has arisen lately, however, is the availability of specialized training for staff who will be conducting harassment investigations under the new procedures.

Positive Developments continued

The Service has agreed to give priority to this issue and to enforce complete compliance with the process by October 31, 2004.

*Ongoing Challenges continued***I recommend that:**

- CSC closely monitor the implementation of the revised process for addressing harassment and staff misconduct complaints and initiate an evaluation of its effectiveness, to be completed by March 2005.

MONITORING AND INVESTIGATION OF INMATE INJURY AND INSTITUTIONAL VIOLENCE

Past Challenges:

This year I have combined our review and investigations of inmate injuries and institutional violence, because our concerns and the potential resolution of problems in these two areas are closely integrated.

The timeliness of investigations under s.19 of the *Corrections and Conditional Release Act* into serious injury or death of offenders has been an issue. Of further concern was the ability of CSC to identify injuries that did not fit into the definition of "serious bodily injury" and to demonstrate that these incidents were being appropriately reviewed.

Where information is being gathered, through means such as "climate indicators" a clear analysis of the

causes of violence and injuries continues to be lacking. The report on Health Care Needs Assessment of Federal Inmates in Canada (April 2004) noted that "injuries were common among inmates" with a significant number of the injuries "due to altercations or were self-inflicted". The report further identifies within the section on Areas of Further Knowledge Development the requirement to have accurate "rates of inmate injuries and contributing factor".

The absence of this information and the delays in the investigative process hinders management's ability to reasonably review and take appropriate decisions in limiting inmate injuries and institutional violence.

Positive Developments

CSC has adopted a new set of timelines for its investigations which should shorten the duration of the process.

CSC has undertaken to provide a summary report on investigations involving death or serious bodily injuries, including the corrective actions taken.

CSC has agreed to focus its investigations on "major injuries," which it has more clearly

Ongoing Challenges

The timeliness and coordination of CSC's investigative process requires the on-going attention of senior management.

Despite anticipated improvements in its recording and analysis procedures, CSC has yet to implement our recommended quarterly reports to the Executive Committee on inmate injuries and institutional violence.

Positive Developments continued

identified as a category. CSC will also improve the incident reporting system to ensure that injury data consistently capture all major injuries and their causes.

*Ongoing Challenges continued***I recommend that:**

- the CSC's investigation process, by the end of 2004, be compliant with the new timelines;
- all investigative reports into inmate death or major injury be reviewed nationally, and a summary report of the recommendations and corrective actions taken be produced quarterly.

DOUBLE BUNKING

Past Challenges:

Problems of personal safety, institutional security and effective supervision necessarily arise from double occupancy of cells. CSC has long maintained its intention to eliminate the practice but states that population pressures and financial constraints have rendered this impossible to date. The Service underlines, however, that double bunking is permitted only where absolutely necessary and with the Commissioner's permission (reviewed annually). Moreover, it is not permitted in segregation and mental health units, where the dangers of incidents are more pronounced.

We have taken the view that CSC should at least prohibit double bunking in special units that are neither segregation nor those housing inmates in normal association (the general population). A particular concern has been reception units, where offenders are assessed after their initial admission to penitentiaries and where safety and security risks may not be immediately known to supervising staff.

Positive Developments

CSC confirms that double bunking is not permitted in hospitals or mental health units (or analogous units housing inmates who may act out or be otherwise stressed by having a cellmate). The level of double bunking declined from April 2001 (11.1 percent) to October 2001 (8.6 percent), after which it increased to 12.1 percent in July 2002. Since then, the level has decreased to 6.3 percent in January 2004, its lowest level in three years. CSC has revised its semi-annual procedure for seeking the Commissioner's permission to double

Ongoing Challenges

The problem persists in reception units in four regions, where at least 148 cells are authorised for double bunking. Millhaven Institution's assessment unit, for example, is expected to include 64 double-bunked cells for the coming year. We hope that the new semi-annual procedures will permit this situation to be addressed in a timely and reasonable manner. We note as well that double bunking occurs in the Temporary Detention Unit in Pacific Region, where offenders are housed when they are

Positive Developments *continued*

bunk certain units. Henceforth this will be based not only on numerical needs for space, but also on an assessment of any risk factors and group needs that might preclude double bunking, given the nature of the unit in question.

Ongoing Challenges *continued*

returned to custody from unsuccessful conditional releases. It is reasonable to anticipate that security concerns may have arisen during the releases that might not be known to staff in these units.

I recommend that CSC take immediate steps to eliminate double bunking in reception and other non-general population units by the end of fiscal 2004–2005.

21

USE OF FORCE

Past Challenges:

While we have acknowledged significant improvements in the quality and procedural compliance of CSC's reviews of use of force, we continued to have concerns about its effectiveness in gathering and analyzing use-of-force data that would assist management in making systemic change. In

particular we awaited the contribution of Health Services to the analytical function. Finally, we maintained our view that allegations of excessive use of force should be investigated independently by experts from outside CSC.

Positive Developments

There has continued to be a significant improvement in CSC's monitoring and review of use of force.

CSC's capacity to gather relevant data and provide comparative analysis regarding use of force between institutions and regions has improved.

Availability of this data has also resulted in a number of specific initiatives directed at particular institutional and regional shortfalls.

CSC has implemented a set of guidelines relating to the role of Health Care in use-of-force incidents.

Ongoing Challenges

This Office has spoken with the Service regarding our general satisfaction with the improved quality of use force interventions and the review process in most regions. We remain concerned with recurring problems in the Quebec region with regard to both of these areas.

In response to concerns generated by both this Office and the Security Division at National Headquarters, the Regional Deputy Commissioner has recently developed a comprehensive plan of action with accountability measures to address the concerns identified. We will continue to monitor the impact of the action plan closely and in conjunction with both the Regional and National Headquarters over the course of the next reporting period.

I recommend that:

- CSC implement the recent action plan developed by the Quebec region to ensure compliance with use of force procedures before the end of 2004;
- the quarterly reports currently produced on use of force interventions provide more in-depth analyses of the numerical data by the end of 2004;
- CSC maintain a record of those initiatives implemented to correct systemic shortfalls identified through the analysis of both use of force data and the actual reviews.

STRIP SEARCH POLICY

Past Challenges:

Last year this Office expressed concern with the preliminary results of the Correctional Service's review of its policies on strip searches. In our view the policy did not address the issues that we had raised in 1999 and onwards. We continued to express particular concern about the undue use of

force (as opposed to alternative search methods) to effect strip searches and the improper grounds that had been used to justify exceptional strip searches of whole living units or institutions under s.53 of the CCRA.

Positive Developments

CSC is about to publish a searching reference manual for use by staff carrying out all searches, including strip searches. It is also supporting policy by introducing a new form to be used for the authorisation, review and monitoring of exceptional and emergency strip searches. These changes will be effected by October 15, 2004. CSC undertakes that the documents will address all the concerns we have raised and will preclude the repetition of events such as those on which we sought mediation.

Ongoing Challenges

Assuming that the manual meets our concerns, its implementation and accountability for compliance with it will bear ongoing monitoring and review by CSC and by this Office. Principally, there must be broad enough publication that all stakeholders inside institutions and in the community are able to make reference to the manual.

I recommend that:

- CSC publish its materials related to strip searches by October 15, 2004;
- CSC develop measures to ensure compliance with the rules set out therein.

INMATE FINANCES

Past Challenges:

It has been several years since inmate allowances for work and program participation have been increased in keeping with the cost of living. This has reduced their ability to purchase items inside institutions, which we believe has given rise to the violence that can accompany competition for scarce commodities in prison. Moreover, it has adversely affected the amount of money that offenders can use to facilitate their integration into society during the initial phase of release.

CSC undertook to review the adequacy of inmate finances and to consult this Office, offenders and

other stakeholders in the process. It maintained, however, that no increase in funding for inmate allowances was anticipated.

A specific concern has been the substantial fees inmates must pay to communicate with family and other significant persons in the community under the Millennium telephone system. It has been seven years since CSC undertook to modify this system so as to reduce its financial burden. Protracted litigation among service providers has prompted CSC to delay implementation of these innovations.

Positive Developments

A broadly-based consultation is taking place on offender management of finances. Participants include this Office, offenders and community advocate organizations. The study will seek to identify new means of providing inmates with access to funds and with direct access to goods and services in return for their participation in work and programs. Offenders' skills and attitudes with respect to sound management of their own resources will be an additional focus. CSC has underlined that it intends to address the two problems cited above that result from inadequate funds.

Ongoing Challenges

Pending improvements that are occasioned by CSC's actions, offenders and their families will continue to incur the adverse effects of inadequate funds. The challenge will be to ensure that improvements are identified and effected as soon as possible.

In some regions, a lack of employment has exacerbated inmates' lack of access to funds. As well, there has been a general reduction in pay levels that inmates receive for participation in work and other programs. This trend is very disturbing. Although litigation on the Millennium System is complete, delays in implementing a fairer system persist.

I recommend that:

- CSC immediately review inmate pay levels, access to employment, availability of funds on conditional release, and produce action plans to address these issues before December 31, 2004;
- a telephone system with rates comparable to those in the community be in place by March 31, 2005.

CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMS

Past Challenges:

The areas of concern associated with this issue have focussed on the ability of CSC to provide responsive programming and prepare offender cases in a thorough and timely fashion for conditional release consideration.

The Office's previous recommendations in an attempt to begin addressing this issue have called for a review in the following areas:

- current program capacity, the extent of waiting lists and measures required to address deficiencies,

- the specific reasons for the high number of waivers, postponements and adjournments of National Parole Board hearings,
- the causes for the dramatic decline in unescorted temporary absence and work release programming, and
- the factors impacting on the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release.

Positive Developments

CSC has conducted a review of the current availability of programmes, the extent of the waiting lists and the accuracy of their existing data base in reasonably identifying timeliness of access to programmes. This is a useful first step in developing a system which ensures timely program access.

A joint working group, with representatives from this Office, the Correctional Service and the National Parole Board was convened in July of 2003. The mandate of the working group was to identify factors that contribute to cases being delayed in going to the National Parole Board and identify ways of reducing this pattern. The working group report is expected to be finalized in July of 2004.

Ongoing Challenges

The timely provision of inmate programming continues to be a problem.

There is overcrowding at the medium security levels while there are significant vacancies at the minimum security levels.

Delays in the preparation of cases for conditional release consideration remain unreasonably high.

Work release and unescorted temporary absence programming, particularly at the medium security level, continue to decline.

Aboriginal offenders remain at a disadvantaged position in terms of timely conditional release.

I propose to meet with the Chair of the National Parole Board and the Commissioner, on completion of the joint working group's report to identify what specific actions need to be taken to address these issues.

TRANSFER OF OFFENDERS

Past Challenges:

CSC provided us with preliminary results of its audit of the transfer process. We found that these did not address two factors:

- the continuing presence of large numbers of inmates in institutions classified at higher security than the inmates' individual classifications;

- the quality of data used for monitoring the transfer process

Positive Developments

CSC has produced a management control framework that will permit monitoring of institutions' compliance with all rules involved in law and policy on transfers.

A system is now in place to permit senior management across the country to work with applicable staff and to effect transfer decisions for inmates in long-term segregation situations. As a result, spaces will be cleared to permit relocation of over-classified inmates.

Ongoing Challenges

There remain an unacceptably high number of inmates in institutions that do not correspond to their security classification and, specifically, in segregation awaiting transfer.

As well, we have voiced our concerns on two specific problems:

- delays in actually effecting transfers after they have been approved;
- delayed response by potential receiving regions to requests for inter-regional transfers.

CSC has undertaken to address these issues in the near future.

I recommend that CSC aim to achieve the following measurable results by the end of 2004:

- reduction to one week of the period during which inmates must await implementation of approved transfers;
- complete compliance with the statutory period of 60 days between an inmate's transfer request and the resulting decision, even in the case of inter-regional transfers;
- a 50 percent reduction in the number of inmates who are over-classified and who are in segregation for more than 60 days pending achievement of transfers.

INMATE GRIEVANCE PROCEDURES

Past Challenges:

For several years we have underlined two major concerns on how CSC fulfills its obligations regarding the offender redress systems:

- ongoing significant delays in responding to grievances, especially at the Regional and National Headquarters levels;

- failure to use grievance results as a management tool by producing quarterly reports, as CSC specifically promised to issue on aboriginal, women offenders and health service issues.

Positive Developments

CSC has produced a new staff manual on complaints and grievances that incorporates many, but not all, of the suggestions OCI made when consulted.

Significant improvements have been made to procedures governing complaints of harassment and staff misconduct.

CSC has applied extra resources in an attempt to clear backlogs at the regional and national headquarters levels.

New information technology applications have been developed to permit the regular monitoring of frequently shifting indicators on important aspects of the grievance process. These include analysts' caseloads, the designation of grievances as high priority and the timing of corrective action.

CSC and OCI have sponsored two very promising mediations (facilitated discussions) on systemic issues. We plan to organize others in 2005.

Ongoing Challenges

Timeliness remains a significant issue. It will be necessary for CSC to recognize that this is a problem requiring accountable managerial attention. Identifying and allocating multiyear funding to address timeliness issues must be made a priority.

While some quarterly reports are beginning to appear, it is unclear whether CSC management is using them to identify the circumstances leading to upheld grievances and rectifying these areas of concern.

CSC has agreed to discuss the issue of how complaints and grievances are analyzed, particularly from an evidentiary perspective. This is based on our preliminary view that the identification of relevant information and the assessment of its probative value may warrant a closer review.

The promising system of assigning institutional mediators to attempt early, informal resolution of complaints, which appeared to be making progress in Alberta and Quebec facilities, appears to be losing momentum. Managerial and resourcing support of these positions seems to have dropped off considerably. This is unfortunate, as the approach goes a long way towards providing effective redress and avoiding unnecessary use of more costly formal procedures.

I recommend that:

- CSC make timeliness of grievance responses a priority for all senior managers with any involvement in the process;
- before the end of 2004, CSC identify and provide the human resources necessary to assure timeliness on an ongoing basis;
- CSC ensure that the publication of all previously agreed-upon quarterly reports on grievances be instituted and that these reports be considered part of the agenda of all institutional and regional management committee meetings, as well as of CSC Executive Management Committees.

YOUNGER OFFENDERS

27

Past Challenges:

Although a minimal number of minors are admitted to penitentiaries under the former *Young Offenders Act* or the current *Youth Criminal Justice Act*, the position of this Office has been that persons under 18 years old should never be so imprisoned in federal penitentiaries. We recommended that CSC take this position whenever the courts sought its advice on whether to place a minor in a federal institution. Moreover, we have held the view that CSC should provide special services and programs to inmates under the age of 21. These offenders, numbering more than 400 at any given time, very often find themselves in disadvantaged situations—segregation, abuse by other inmates, low access to and success in programming, gang affiliations, and delayed conditional release.

CSC stated that it was not prepared to adopt a position that minors should never be admitted to penitentiaries, but that it would provide staff appearing before the Courts with appropriate information on anticipated concerns in penitentiaries.

In June 2003 CSC held a meeting on young offenders that examined, among other items, whether these inmates should be provided with programs tailored to their specific needs. As well, there was to be a follow-up meeting on ensuring that the CSC was in compliance with the new *Youth Criminal Justice Act*.

Positive Developments

CSC has agreed to research and document the adverse effects of federal incarceration on inmates under 21 as compared to others. Such effects would relate to elements such as:

- delays in achieving release
- access to/completion of programs
- disciplinary offences
- time in segregation
- involvement in major incidents
- injuries
- gang involvement

Ongoing Challenges

CSC continues not to recognize the need to provide special housing, programming or other services for younger offenders. Their position is that programs available to all inmates can be adapted to meet the needs of younger offenders.

We continue to await comprehensive follow-up to last June's meeting, particularly as this involves interaction with other jurisdictions on how to meet younger offenders' needs.

Positive Developments continued

Based on this information CSC will review whether any special programs, services or placements should be offered to younger offenders. Herein CSC will work closely with an inter-jurisdictional group of corrections officials that was formed at the June 2003 meeting.

Ongoing Challenges continued

The challenge is to provide a correctional environment that is safe, humane and offers relevant programming opportunities to ensure that younger offenders are speedily and successfully reintegrated into society.

I recommend that:

- CSC identify the obstacles to successful reintegration for younger offenders and develop action plans to meet identified problems before the end of 2004;
- these action plans be implemented by March 31, 2005;
- CSC work closely with representatives of other jurisdictions to determine the appropriate venues for provision of needed placements and programs and the best practices for dealing with younger offenders.

CSC POLICY ON CLASSIFICATION OF OFFENDERS SERVING LIFE SENTENCES

Past Challenges:

Known colloquially as “the two-year rule,” this CSC policy amends the Custody Rating Scale so that newly admitted offenders serving life sentences will automatically serve at least their first two years in a maximum-security facility.

This is contrary to the *Corrections and Conditional Release Act* and has exacerbated problems of overcrowding and conflict. Moreover, CSC has failed to show its willingness and capacity to override placement decisions in deserving cases without delay. Again in 2003–2004 we encountered numerous examples where inmates who are clearly unsuitable for maximum security placement have either been refused relief or have encountered excessive delays in achieving reasonable reconsideration of their placement.

This issue has been an ongoing source of fundamental dispute between this Office and the Correctional Service since the implementation of the policy in February of 2001. With the support of a number of community stakeholders we have consistently called for the repeal of this policy. The Canadian Human Rights Commission in its January 2004 Report added its voice to this call:

It is recommended that Policy Bulletin No. 107, which requires offenders, serving a minimum life sentence for first or second degree murder be classified as maximum security for at least the first two years of federal incarceration, be rescinded immediately in favour of a fair and balanced individual assessment.¹

¹ Canadian Human Rights Commission. 2004. *Protecting their Rights: A Systemic Review of Human Rights in Correctional Services for Federally Sentenced Women*, Special Report, p. 33, January.

Positive Developments

CSC is implementing a process that will permit a consistent and timely review of classification decisions, both maintaining and recommending exemption from the two-year policy.

Ongoing Challenges

The rule remains contrary to law, in our view, and continues to produce the population management problems that arise from unnecessary placement of some inmates in higher security settings than their circumstances require.

Assuming the policy is not repealed, the new review procedure must be implemented in a manner that will ensure compliance at an early date.

I recommend that:

- the policy concerning the security classification of offenders serving life sentences be repealed;
- the Minister initiate an immediate review on both the legality of the policy and its impact on individual offenders over the preceeding three years;
- in the interim, CSC ensure that a revised review procedure for exemptions to maximum security classifications is implemented by August 31, 2004.

CONFIDENTIALITY OF HEALTH INFORMATION

Past Challenges:

For several years this Office has participated actively in CSC's attempt to promulgate a policy that would address the need to protect the confidentiality of health services information. CSC's initial disposition of this matter underlined the distinction between information collected for treatment purposes and that collected to assess risk. In the former case the information would not normally be disclosed, unless it was necessary to do so to protect the offender or another person, or if a statutory obligation required disclosure. In the latter case the

inmate was deemed to have no right to confidentiality as s/he would have been informed of the non-medical purpose of the collection of information before s/he provided it and would have confirmed this in writing. In the past year, however, the Service has apparently revised its position, maintaining that all information on the health services file is the property of CSC and will be disclosed if the CCRA requires this for risk assessment or supervision purposes.

Ongoing Challenges:

We continue to have grave concerns regarding the proper control of health information provided by offenders. If they cannot be assured that this information will only be disclosed with their consent, the willingness of other inmates to seek treatment and to be candid with health care providers could be affected.

Our most recent discussions with Health Services Branch officials have not led to progress. They appear disinclined to adopt any new measures that would enhance protection of health information beyond the measures currently identified in policy. In particular, CSC maintains that it would hesitate to provide new protections where these would

require additional resources or would complicate current procedures involving the use of psychological information in case management.

In our view this conflicts with the principle that medical privacy is a fundamental entitlement that

should be violated only by express, informed consent or when demonstrably justified objectives, such as public safety, necessitate exceptions. Administrative convenience and cost are interests that cannot stand in the way of the basic right to privacy.

I recommend that CSC implement a system that will:

- place all health information, irrespective of the purpose of its collection, under the custody and control of health service professionals;
- require express written consent of offenders before they provide health information to CSC staff for risk-assessment purposes;
- prohibit disclosure of health information without the offender's consent except where the disclosure is necessary to prevent serious, immediate harm to an identified person (the same standard that applies to the general public);
- provide offenders the opportunity to be apprised of health information that CSC intends to disclose and the opportunity to make representations about the disclosure;
- provide offenders with a description of all health information that is disclosed without their consent.

INFECTIOUS DISEASES

Past Challenges:

In 1996, the Expert Committee on Aids in Prison (ECAP), which was established by CSC, reported on the increasing incidence of infectious diseases. ECAP found the causes of disease to include the use and sharing of contaminated drug paraphernalia and, to some extent, unsafe tattooing practices. By 2003 most of the Committee's recommendations for education, treatment and harm-reduction had been implemented. No progress had been made, however, on the recommendations for setting up authorised safe tattooing locations in institutions and for making clean needles available to inmates for exchange. This Office has repeatedly recommended full implementation of the ECAP recommendations.

Clear issues arise from the fact that non-medical drug use is illegal and a definite security concern within institutions. Moreover, CSC staff voiced concerns that injection and tattooing instruments could be used as weapons.

ECAP's view was that the dangers of disease transmission outweighed legal and security concerns. CSC's Health Services Branch essentially supports this view, as does the 2004 Report on Offender Health of the Canadian Public Health Association² and the 2004 Report of the Canadian Human Rights Commission on federally sentenced women³.

² Canadian Public Health Association. 2004. "A Health Care Needs Assessment of Federal Inmates in Canada", *Canadian Journal of Public Health*, Volume 95, Supplement 1, March/April.

³ Canadian Human Rights Commission. 2004. *Protecting their Rights: A Systemic Review of Human Rights in Correctional Services for Federally Sentenced Women*, Special Report, January.

Positive Developments

CSC's Methadone Maintenance Treatment Program has been functioning relatively smoothly and effectively. While I would prefer that access to the program be provided to a greater number of inmates, I commend CSC for this initiative.

On a further positive note, CSC Health Services Branch will soon implement a pilot project to provide access to safe tattooing in a manner partially paid for by inmates. Numerous features of the plan address safety concerns.

Ongoing Challenges

There remains no movement on needle exchanges despite ongoing indications, both in Canada and abroad, that underline the health advantages of such programs.

The essential facts remain that:

- interdiction of drugs and drug paraphernalia, albeit an extremely important objective, has not succeeded in eliminating illicit drug use;
- the prohibition of drug injection, and the resulting clandestine use of scarce injection tools, have resulted in great harm.

I recommend that:

- CSC introduce, before March 31, 2005, a safe needle exchange program based on thorough consultation with medical and security experts, offenders, CSC staff and concerned community organizations.
- failing a positive response from CSC, the Minister direct the introduction of such a program.

USE OF ISOLATION IN MENTAL HEALTH TREATMENT

Past Challenges:

We were concerned that the use of isolation for treatment purposes (behaviour modification) might be occurring without proper regard for the patient's right to consent to such procedures in full

knowledge of the consequences of the refusal. As well, we sought assurances that the use of isolation complies with the rules governing administrative segregation where applicable.

Ongoing Challenges:

CSC has implemented a protocol that addresses our previous concerns in this area. All inmate patients

(and their representatives) and health services staff are informed of the terms of the protocol.

INMATE ACCESS TO COMPUTERS

Past Challenges:

Last year, based upon its review of reports on a series of incidents involving misuse of in-cell computers, CSC decided to prohibit the further introduction of computers to individual cells. The Service recognized the importance of inmate access to computers, however, and stated its intention to make computers in designated areas outside cells available for inmate use. These areas would be supervised and would make use of equipment that was secure from misuse.

Inmates, this Office and a number of community stakeholders voiced concerns about the necessity for the measures taken and the serious impact of reducing access to computers on offender programs, reintegration and personal uses (e.g. litigation or recreation). Providing sufficient outside-of-cell computers has proved extremely problematic for CSC. Far fewer computers are currently available than would be necessary for adequate inmate access.

Positive Developments

At the behest of a number of stakeholders the Senior Deputy Commissioner mandated a facilitated discussion aimed at maximizing inmate access to computers while maintaining security. The discussion took place at Kingston Penitentiary on March 26, 2004. Participants included senior staff from CSC National Headquarters, representatives of prisoner advocacy organizations, institutional managers and staff, our own General Counsel and, most importantly, inmates from Kingston Penitentiary, Joliette Institution for Women and Matsqui Institution.

The discussion resulted in the formation of a working group, composed of representatives from all the sectors at the March 26 meeting. The mandate of this group is to provide tangible, early solutions that will permit broad access to computers for all inmates in a safe and secure fashion.

It is expected that the group will submit recommendations on an ongoing basis and that solutions will be implemented during the current fiscal year.

Ongoing Challenges

Optimizing access to computers pending new developments arising from the facilitated discussion will be difficult.

CSC has to monitor any tendencies to “overzealous” supervision and confiscation of currently existing in-cell computers.

The supply of computers for centralized use shows no sign of growing sufficiently to meet needs, as more and more offenders enter the system without access to their own computer. Pressures on the current use of institutional computers for programs and employment will increase.

I recommend that:

- the solutions proposed by the working group be prioritized for implementation, so that the matter may be substantially resolved in the current fiscal year
- these solutions include providing effective access to all inmates who wish to acquire computer skills and to benefit from the information technology of the 21st century.

THE ION SCAN AND OTHER NON-INTRUSIVE SEARCHES OF VISITORS

Past Challenges:

This Office had received many complaints from inmates and visitors about inaccurate results of visitor ion scan testing. As well, great concerns were expressed that visits were being restricted or suspended based purely on the results of the test—without any corroborating information to indicate that a visitor might introduce drugs. CSC agreed that the matter deserved review, at least with respect to the fairness of ion scan procedures and the adequacy of risk assessments on which decisions to restrict visits were being made.

CSC and this Office agreed to hold a facilitated discussion of the issue. This discussion was held at Matsqui Institution on October 14-15, 2003. The discussion was attended by a wide range of CSC managers and staff from the institution and from National Headquarters, as well as a representative from this Office, experts from the company supplying the ion scan technology, and inmates. The discussion centred on the case of a Matsqui inmate and his spouse whose problems with the system had given rise to a third-level grievance.

33

Positive Developments

As a result of the discussion the Correctional Service agreed to promulgate new policy guidelines to clarify how ion scan testing and resulting threat risk assessments and visit decisions should be conducted. The procedure was based in great part on a document that inmates at Matsqui had drafted to ensure fairness and accuracy in arriving at visit decisions. Under the procedures any restrictions on visits would be proportionate to the degree of risk disclosed by a complete review of the circumstances, including the views of the visitor involved.

CSC also agreed to review the effectiveness of the ion scan and of all other forms of non-intrusive searches—principally drug dogs and metal detectors. This will take place in the coming year and our Office is to be consulted on the terms of reference.

Ongoing Challenges

The promulgation of the new procedures has been delayed because CSC wishes to complete a thorough consultation process. Implementation is not anticipated before July 2005. We consider this an unnecessarily protracted process, given the consultation and planning that has already occurred.

In any event, once the policy is implemented, the challenge will become to ensure that all CSC staff comply substantially with the rules. My staff will monitor this process carefully and closely review any concerns raised by inmates and their visitors.

As to the evaluation of the effectiveness of non-intrusive searches, the key will be to ensure that such mechanisms disclose the reasonable belief that is the required basis for any decisions restricting visits. Moreover it will be necessary to demonstrate that the intrusion on personal privacy occasioned by these measures, and the expense of implementing them, produce commensurate results in restricting the flow of drugs into penitentiaries.

I recommend that CSC implement its new ion scan procedures and conduct its review of the effectiveness of non-intrusive searches by the end of December 2004.

FILES IN PROGRESS



Work is proceeding on a number of issues that we introduced in last year's Annual Report but remain in the preliminary stages of development.

1. Consultation on Human Rights, Independent Review and Accountability in the Canadian Corrections System

We have finalized our discussion paper. Broad distribution of the paper will take place in the summer of 2004. Stakeholders are invited to provide written comment by the end of October 2004. The Office will be holding bilateral discussions with both individuals and groups. There will be a consultation meeting of interested parties by the end of calendar year 2004 to assist this Office in formulating a final position on these matters.

A copy of the discussion paper can be accessed at www.oci-bec.gc.ca.

2. Maximum Security Units

CSC has only recently begun to implement its Integrated Correctional Intervention Strategies, which are intended to encourage and support the progress of maximum security inmates toward program participation and eventual movement to lower security. We will be reviewing the success of these ventures and, in particular, monitoring how they affect the restrictiveness of the custody of the inmates involved. We hope to meet with CSC management by the end of this year for an overall review. In the meantime our investigators at the institutions involved will make this a permanent item on the agenda of their meetings with Wardens and with inmate representatives.

3. Elderly Offenders

Elderly offenders represent a large and growing special needs group within the inmate population. The Correctional Service finalized a comprehensive review in the spring of 2001 which identified a wide range of areas that needed to be addressed so

as to reasonably meet the needs of this population. We received a commitment from CSC last year that issues associated with accommodation, palliative care, reintegration options and program development would be further reviewed.

The Canadian Journal of Public Health in its March/April 2004 edition published A Health Care Needs Assessment of Federal Inmates in Canada. It was noted that there had been a 60 percent increase in the number of inmates aged 50 and over with an 87 percent increase in those 65 and over since 1993. The Report underlines the requirement for greater information on and specific attention to the health care needs of this growing segment of the inmate population.

I recommend that CSC in responding to the Health Care Needs Assessment of Federal Inmates in Canada develop a specific action plan focused on addressing the identified needs of Elderly Offenders.

4. Cross-Gender Monitoring Project

CSC initiated the Monitoring Project in 1997 in response to a series of recommendations from the Arbour Commission of Inquiry. The identified objectives of the project were to assess the systemic impact of cross-gender staff in federal women's institutions, to identify operational and policy issues, and to make recommendations for improvement.

The third and final Annual Report of the Cross-Gender Monitors was released in April of 2001. At the time of the release CSC indicated that it would be "further analyzing the rationale and research supporting the recommendations made by the Monitors and would undertake consultations with interested stake holders and other government departments, prior to finalizing its response to the report."

Despite numerous undertakings by CSC over the past three years, a final response to the report's recommendations has not been forthcoming.

A copy of the Report may be found at http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/gender3/toc_e.shtml.

We were advised in February of this year that “managers in the women’s facilities were currently completing the Cross-Gender Matrix and Guidelines, on a weekly basis and will do so for approximately 6 months. Staff from the Women Offender Sector will also visit each site and complete interviews with supervisors regarding this issue. Once we have completed this project and have made a determination regarding this critical issue, the Correctional Service of Canada will respond to the Cross-Gender Monitor’s Final Report.”

It has now been in excess of three years since the release of the report.

I recommend that:

- **CSC’s response to the 2001 Report of the Cross-Gender Monitors be finalized and publicly released by September 2004**
- **consultation with interested stakeholders and other government departments on CSC’s response be initiated by October 2004.**

5. CSC Non-Smoking Policy

CSC has introduced a draft policy whose ultimate purpose could be to eliminate smoking from all buildings inside institutions. The focus of this proposal is on addressing health issues arising from smoking, including second-hand smoke. We have been participating in the working group devising this policy and have ourselves been consulting inmates on the subject.

We are very conscious of the negative effects of smoking on offenders, staff and institutional visitors (including our own investigators). The matter is a workplace safety and health problem that has traditionally been resolved by courts and administrative bodies in favour of the workers, without giving great credence to the purported “rights” of smokers.

In a prison, however, other issues need to be examined.

For one, a prison is the home of its residents. Even if the law has been reluctant to accept the privacy of inmate living space the question remains, as a function of policy, whether certain privileges should attach to an inmate’s living space if this can be done in keeping with the rights of non-smokers.

Secondly, the effect of the prohibition of smoking on institutional stress and conflict levels must be considered.

Thirdly, as a matter of fairness, there will be issues of the relative access of some inmates (e.g. those in segregation) to outside smoking areas.

6. Aboriginal Gangs

There is a consensus that the presence of Aboriginal gangs in institutions, particularly in the Prairie Region, had caused great problems for the inmates affiliated with gangs, for other inmates and for effective population management, operations and reintegration planning in the institutions involved.

The problem assumes a greater dimension given that (as the name implies) it impacts Aboriginal offenders in yet another negative way. Moreover, the negative effect on younger offenders, who are confined to institutions without specific programming to address their needs as young adults, is all the more pronounced.

We have seen some encouraging developments in programming and in population management that address this problem—most recently at Edmonton Institution, where a special project has thus far succeeded in “opening” the population for safe interaction among gangs and other inmates, and a treatment program focussing on gang members has shown some positive results.

Despite such positive developments much work needs to be done and we look forward to working with CSC on these issues.

FOCUS ON MENTAL HEALTH



What We Know:

- Inmates have substantially higher prevalences of mental disorders compared with the general public; rates of most disorders are higher in female than in male inmates;
- The majority of inmates suffer from a substance abuse disorder and in many cases, their substance use contributed to committing the crime that resulted in their incarceration;
- Suicide rates in inmates are substantially higher than in the comparably aged general public and are higher than those observed in prisons in several other countries.

This excerpt is from the recent report of the Canadian Public Health Association *A Health Care Needs Assessment of Federal Inmates in Canada*.⁴ The study had been commissioned by CSC and appeared in the March/April edition of the *Canadian Journal of Public Health* (www.cpha.ca/english/cjph/cjph.htm).

The study confirms the findings of a number of stakeholders, including, but not limited to, this Office and the Correctional Service: prisons house a disproportionate number of persons in need of mental health treatment, especially women.

It is particularly regrettable that the study also confirms the view of many observers—supported in CSC's own ongoing review of its mental health facilities—that the treatment available to inmates with mental disorders is inadequate to the task of preparing them for safe release into the community.

In last year's Annual Report we anticipated, with great interest, the results of CSC's review of the role of regional treatment centres and of the effectiveness of mental health assessment and treatment. As of this writing, most of the review's findings have been compiled, and CSC's Health Services Branch is about to forward its findings and recommendations to the Executive Committee.

I find that the preliminary outcomes of the review disclose an urgent need for action on a number of fronts.

- mental disorders must be diagnosed quickly and accurately when offenders enter the federal system, so that they may be admitted to institutions offering programs that will meet their needs.
- Mental health units must be established in medium- and maximum-security institutions with a full complement of qualified staff in order to provide appropriate, though less comprehensive treatment than what is available at CSC's regional psychiatric treatment hospitals.
- Inmates housed in the Special Handling Unit must be afforded appropriate mental health assessments and treatment.
- A broader range of pathologies must be addressed than has been the case to date—including, for example, disorders related to impulse control, fetal alcohol syndrome and substance abuse.
- Mental health treatment facilities must be accredited in accordance with provincial mental health treatment delivery standards.
- Some facilities, such as the Regional Treatment Centre in Kingston, Ontario and the Shepody Treatment Centre in Dorchester, N.B., are hindered in their ability to provide adequate treatment to inmates because of their physical configuration and should be replaced by appropriate facilities.
- There is an urgent need for liaison between CSC and community organizations so that continuity of treatment and support will be extended to offenders on release.

In the coming year this Office will work with CSC towards addressing the needs of offenders in this area. I am aware that financial and human resource commitments are necessary to this end and we will be supportive of CSC's efforts in securing these resources.

⁴ Canadian Public Health Association. 2004. "A Health Care Needs Assessment of Federal Inmates in Canada", *Canadian Journal of Public Health*, Volume 95, Supplement 1, p. S48, March/April.

CONCLUSION

This has been a productive year. Although we remain at odds with the Correctional Service of Canada on the appropriate resolution of some issues associated with Health Care, Women and Aboriginal Offenders, the Service has stepped forward and initiated significant change in a number of longstanding areas of concern. Substantive policy and operational changes have occurred in the areas of Investigations, Use of Force and Allegations of Harassment and Staff Misconduct. The Service has as well undertaken to continue its review and evaluation of issues associated with Younger Offenders, the Inmate Grievance Procedure, Inmate Injuries and Institutional Violence. In addition two mediated consultations occurred with respect to the Service's policies and procedures related to Inmate Access to Computers and Visitor Screening. This process has opened an encouraging avenue of redress for offender concerns involving not only the Service and this Office but as well inmates and interested third parties.

Corrections is a difficult and at times thankless business, yet it is a key element of our criminal justice system. The mandate of the Correctional Service is to manage the sentence of the court consistent with the rule of law, respectful of individual and collective human rights while giving primacy to the protection of the public. Canadians expect a correctional system that provides safe, humane custody and supports the offenders' successful reintegration into society. I look forward to working with the Correctional Service and our other criminal justice partners towards meeting that expectation.

Operationally, we have again this year, within a limited resource base, managed nearly seven thousand offender complaints. The intake and investigative staff have addressed approximately three thousand of these complaints through an immediate response (provision of information, advice or a referral) with the remainder resulting in the initiation of an inquiry or investigation. A specific detailing on the areas of complaint and dispositions are provided in the statistics section of this Report.

The investigative staff conducted both announced and unannounced visits at each federal correctional institution over the course of this year. They collectively spent in excess of four hundred working days at the institutions, conducted more than twenty-five hundred individual interviews with federal offenders and met regularly with inmate committees at every institution in the country.

The Coordinator of Use of Force, in addition to managing a process that reviewed some one thousand Use of Force incidents has established a regular briefing and consultation process with each of the regions to assist in the development of a consistent evaluation procedure for Use of Force incidents.

Our Coordinators for Women and Aboriginal Corrections, in addition to their review of individual and systemic complaints, have maintained an on-going liaison with government and non-government agencies active in the areas of Aboriginal and Women's criminal justice and human rights issues.

The General Senior Policy Advisor/Counsel, at the national level, has effectively managed a process which ensures that the position of the Office on issues directly impacting on inmate rights and entitlements are given consideration by the Service during the course of their policy development and review.

The Directors of Investigation in support of our investigative process have established reporting and consultation structures at the regional and national levels to ensure that unresolved and on-going areas of concern are referred to the Service's senior management in a timely fashion.

The key to the Office's operations is our staff. I will take this opportunity on behalf of myself and my predecessor, to publicly acknowledge and thank the staff for their dedication and professionalism in managing what is at times an overwhelming workload. Their commitment to fairness and reason in addressing offender concerns is the cornerstone to maintaining an accessible, independent avenue of redress. It is as well the base from which recommendations to the Commissioner and Minister are developed. Their contribution is immeasurable.

STATISTICS



TABLE A
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	
Administrative Segregation			
Conditions	19	85	104
Placement/Review	94	181	275
Total	113	266	379
Case Preparation			
Conditional Release	63	76	139
Post Suspension	8	15	23
Temporary Absence	21	26	47
Transfer	44	42	86
Total	136	159	295
Cell Effects	176	296	472
Cell Placement	41	86	127
Claims Against the Crown			
Decisions	21	15	36
Processing	33	28	61
Total	54	43	97
Community Programs/Supervision	3	5	8
Conditions of Confinement	130	224	354
Correspondence	34	49	83
Death or Serious Injury	7	8	15
Decisions (General) - Implementation	17	22	39
Diet			
Medical	13	29	42
Religious	11	14	25
Total	24	43	67
Discipline			
Independent Chairperson Decisions	5	6	11
Minor Court Decisions	9	4	13
Procedures	22	23	45
Total	36	33	69
Discrimination	12	17	29
Employment	50	70	120
File Information			
Access - Disclosure	45	80	125
Correction	93	54	147
Total	138	134	272

TABLE A (cont.)
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	
Financial Matters			
Access	27	54	81
Pay	48	48	104
Total	75	75	185
Food Services	23	31	54
Grievance Procedure	103	177	280
Health and Safety – Worksite	8	11	19
Ion Scan	8	5	13
Health Care			
Access	110	371	481
Decisions	77	192	269
Total	187	563	750
Mental Health			
Access	7	20	27
Programs	3	3	6
Total	10	23	33
Methadone	19	47	66
Official Languages	5	4	9
Operation/Decisions of the OCI	48	11	59
Penitentiary Placement	29	34	63
Programs			
Access	59	108	167
Quality/Content	12	23	35
Total	71	131	202
Release Procedures	27	27	54
Request for Info	117		117
Safety/Security of Offender(s)	56	103	159
Search and Seizure	40	44	84
Security Classification	73	101	174
Sentence Administration – Calculation	20	27	47
Staff Responsiveness	242	188	430
Telephone	47	118	165
Temporary Absence Decision	26	73	99

TABLE A (cont.)
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	
Transfer			
Decision – Denials	109	147	256
Implementation	53	87	140
Involuntary	99	116	215
Total	261	350	611
			19
Urinalysis	9	10	
Use of Force	13	33	46
Visits			
General	119	246	365
Private Family Visits	46	64	110
Total	165	310	475
Outside Terms of Reference			
Parole Decisions	196	—	196
Other Issues	57	—	57
GRAND TOTAL	2,906	3,986	6,892

(1) See Glossary.

(2) I/R: Immediate Response - see Glossary.

(3) INV: Investigation - see Glossary.

47

GLOSSARY

Contact: Any transaction regarding an issue between the OCI and an offender or a party acting on behalf of an offender. Contacts may be made by telephone, facsimile, letter, and during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.

Immediate Response: A contact where the information or assistance sought by the offender can generally be provided immediately by the OCI's investigative staff.

Investigation: A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.

Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.

TABLE B
CONTACTS BY INSTITUTION

Region/Institution	Number of contacts	Number of interviews	Number of days spent in institution
Women's Facilities			
Burnaby	6	0	0
Edmonton Women's Facility	119	11	6
Regional Reception Centre (Québec)	20	4	2
Grand Valley	111	31	7
Isabel McNeill House	9	4	1
Joliette	141	43	9
Okimaw Ohci Healing Lodge	10	0	0
Nova	81	18	5
Regional Psychiatric Centre (Prairies)	33	13	4
Springhill	5	0	0
Total	455	124	34
ATLANTIC			
Atlantic	222	99	15
Shepody Healing Centre	8	3	0
Dorchester	309	81	10
Springhill	124	39	7
Westmorland	28	12	2
Region Total	691	234	34
ONTARIO			
Bath	89	40	8
Beaver Creek	55	18	3
Collins Bay	107	32	6
Fenbrook	195	96	15
Frontenac	52	20	2
Joyceville	234	61	10
Kingston Penitentiary	492	141	15
Millhaven	178	79	9
Pittsburgh	19	18	2
Regional Treatment Centre	52	9	3
Warkworth	254	125	11
Region Total	1,727	639	84
PACIFIC			
Elbow Lake (Kwìkwèxwelhp)	5	5	2
Ferndale	30	14	4
Kent	262	72	14
Matsqui	93	10	6
Mission	112	45	9

TABLE B (cont.)
CONTACTS BY INSTITUTION

Region/Institution	Number of contacts	Number of interviews	Number of days spent in institution
Mountain	172	29	9
Pacific & RTC	41	36	5
William Head	44	16	4
Region Total	851	227	54
PRAIRIE			
Bowden	165	68	12
Drumheller	188	68	13
Edmonton	362	133	15
Grande Cache	51	18	2
Pê Sâkâstêw Centre	5	4	2
Regional Psychiatric Centre	94	28	4
Riverbend	4	2	1
Rockwood	15	7	4
Saskatchewan Penitentiary	260	65	6
Stony Mountain	332	104	17
Region Total	1,476	497	76
QUEBEC			
Archambault	119	121	13
Cowansville	184	111	15
Donncona	165	56	15
Drummondville	199	131	14
Federal Training Centre	75	39	6
La Macaza	117	129	14
Leclerc	113	23	10
Montée St-François	14	9	3
Port Cartier	342	113	20
Regional Reception Centre/SHU Québec	179	106	12
Ste-Anne des Plaines	27	16	5
Region Total	1,534	854	127
GRAND TOTAL	6,734	2,517	409

TABLE C
COMPLAINTS AND INMATE POPULATION – BY REGION

Region	Total number of contacts ^(*)	Inmate population ^(**)
Atlantic	801	1,222
Quebec	1,737	3,325
Ontario	1,862	3,455
Prairies	1,585	3,032
Pacific	869	1,869
TOTAL	6,854	12,903

(*) Excludes 38 contacts from provincial institutions

(**) As of March 2004, according to the Correctional Service of Canada's Corporate Reporting System.

TABLE D
DISPOSITION OF CONTACTS BY CASE TYPE

CASE TYPE	Disposition	Number of Complaints
Immediate Response	Information given	1,594
	Referral	1,109
	Withdrawn	203
	Total	2,906
Investigation	Information given	1,163
	Not supported	395
	Pending	91
	Referral	942
	Resolution facilitated	1,227
	Withdrawn	168
	Total	3,986
GRAND TOTAL		6,892

TABLE E
AREAS OF CONCERN MOST FREQUENTLY IDENTIFIED BY OFFENDERS

TOTAL OFFENDER POPULATION

Health Care	750
Transfer	611
Visits and Private Family Visits	475
Cell Effects	472
Staff Responsiveness	430
Administrative Segregation	379
Conditions of Confinement	354
Case Preparation	295
Grievance Procedure	280
File Information (Access, Correction and Disclosure)	272

ABORIGINAL OFFENDERS

Health Care	102
Staff Responsiveness	72
Administrative Segregation	58
Conditions of Confinement	54
File Information (Access, Correction and Disclosure)	52
Grievance Procedure	51
Security Classification	51
Temporary Absence – Decision	41
Transfer	40
Cell Placement	39

WOMEN OFFENDERS

Health Care	47
Staff Responsiveness	28
Administrative Segregation	24
Conditions of Confinement	23
File Information (Access, Correction and Disclosure)	21
Grievance Procedure	19
Security Classification	19
Temporary Absence – Decision	18
Transfer	17
Cell Placement	17

RESPONSE FROM THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA
TO THE 31ST ANNUAL REPORT
OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR

2003-2004

INTRODUCTION

MANDATE

The mandate of the Correctional Service of Canada (CSC) within the broader justice system is set out in the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA). CSC contributes to the maintenance of a just, peaceful and safe society by:

- “carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and
- “assisting in the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.

CSC is also guided by numerous other Acts, regulations, policies, and international conventions in the delivery of its service.

APPROACH

Canada's federal correctional system uses research-based approaches, the success of which is internationally recognized. Many of the world's correctional systems are using the research-based tools developed by CSC to assess offender risks and needs.

Criminological research repeatedly demonstrates that the approach outlined in the CCRA—gradual and controlled release of offenders to the community, when it is safe to do so and with proper supervision and support—is effective in ensuring the short- and longer- term safety of our communities. Offenders who have benefited from targeted interventions are less likely to commit new crimes.⁵

THE CHANGING OFFENDER PROFILE

Aggregate Population

Today, offenders present a broader range of risks and needs than in previous years. They have had more extensive and violent criminal histories as youths and as adults. Ninety percent of male offenders have previously been convicted of adult or youth crimes. Approximately 81 percent have previously committed a violent offence. One in three is serving a sentence of more than 10 years. The number of offenders having characteristics that require classification as maximum security at admission has increased by 50 percent since 1997.

A growing factor in institutional safety and security is the incompatibility between individuals and among groups, partly due to the increase in younger offenders with shorter sentences. The growth in organized crime is reflected in an increase in gang affiliations among the offender population—15 percent in 2003 compared to 12 percent in 1997—and more leaders of organized groups are in federal custody. Gangs and organized crime adapt to law enforcement efforts, as strategic or functional alliances among these groups are common and are increasingly sophisticated.

Most offenders continue to have unstable job histories, low levels of education, a high occurrence of learning disabilities, poor problem-solving skills and difficulties with self-regulation. These factors pose challenges for effective treatment and successful program completion and employability.

Added to these challenges are those pertaining to health. Research has shown that inmates generally have considerably poorer levels of health than do

⁵ J. McGuire, Ed., 1995. *What Works: Reducing Re-offending*. Chichester: John Wiley & Sons.

other Canadians. Of particular importance to criminal behaviour and public health are the continuing high rates among offenders, and the resulting costs, of alcohol and substance abuse (80 percent). Related to these problems are high rates of infectious diseases (e.g. HIV/AIDS [2 percent] and Hepatitis C [25 percent]).

Added to these continuing requirements is the recent increase in mental health problems among offenders. This trend adds to the number of residency and long-term supervision orders issued by the courts, with concomitant effects on population management, segregation and statutory releases. At admission, 20 percent have been previously hospitalized in a mental health facility, 11 percent have a current psychiatric diagnosis (an increase of about 70 percent from 1996/97), and 18 percent have been prescribed related medication. Suicide among incarcerated men is almost four times more frequent than among men in Canadian society. There is also an increasing need for chronic and palliative care, given the growing number of offenders serving life and indeterminate sentences.

At the same time, there has been an increase in the number of offenders serving short (under three years) federal sentences. The average sentence length is the lowest in 15 years. Short sentences allow less time for case management and program interventions.

Aboriginal Offenders

Although Aboriginal people make up only 3 percent of the Canadian adult population, they currently account for 18 percent of offenders in institutions and 16 percent of offenders under supervision in the community.

As a group, Aboriginal offenders tend to be younger, are more likely to be incarcerated for a violent offence, have much higher needs (relating to employment and education, for example) and have had more

extensive involvement with the criminal justice system as youths. Case file records indicate that an extremely high percentage of Aboriginal offenders report early drug and/or alcohol use (80 percent), physical abuse (45 percent), parental absence or neglect (41 percent), and poverty (35 percent) in their family backgrounds. Twenty-eight percent of Aboriginal offenders had been raised as wards of the community and 15 percent had been sent to residential schools. Aboriginal offenders suffer from a higher incidence of health problems.

There is now a trend for courts to impose shorter sentences on Aboriginal offenders as compared with non-Aboriginal offenders.⁶ At the same time, the data indicate that the current Aboriginal offender population is at higher risk to re-offend than their non-Aboriginal counterparts. The challenge of reducing the disproportionate representation of Aboriginal offenders in the federal correctional system, therefore, remains considerable.

Women Offenders

Women make up 4 percent of the federal offender population. Since April 2000 the percentage of women incarcerated for a violent crime has increased by 9 percent (from 242 in 2000 to 264 in 2004). At the same time, the proportion of women serving short sentences (less than three years) has increased significantly, from 30 to 36 percent. Aboriginal women offenders exhibit significantly higher levels of identified needs than non-Aboriginal women.

CHALLENGES

The changing offender profile and sentence lengths have created new challenges for CSC. The following sections discuss each challenge in terms of actions CSC has taken and initiatives that are planned.

⁶ Canadian Centre for Justice Statistics, 2000. *The Over-Representation of Aboriginal People in the Justice System*, June.

Control and Assistance

The changing offender profile requires new strategies for both control and assistance. Control refers to safety and security issues while assistance refers to health and program interventions.

Safety and Security

CSC is introducing a number of additional institutional security measures, particularly in maximum security institutions. These include

- segmenting the maximum security population;
- rotational use of yards;
- structured use of inmate time;
- the addition of Assistant Warden Security Programs positions;
- retraining in use of ion scanners and guidelines for visitors on their use;
- the Climate Indicator Profiling System to identify potential trends that may lead to unrest;
- additional regular planned institution-wide searches;
- enhanced special events security measures;
- an accelerated use of force review process; and
- evaluated intensive support units for substance-abusing offenders.

CSC is enhancing intelligence and information systems by updating the Offender Management System (OMS). CSC is also working with partners in Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC), Justice Canada and justice partners in other jurisdictions to develop a modern intelligence framework and integrated information systems to be able to respond to these new pressures. Finally, CSC undertook a review of the adequacy of maximum security institutions and made initial adjustments to infrastructure where required. Longer-term strategies are being explored.

Health and Program Interventions:

Health – CSC has taken a number of steps to improve the provision of its health services. Specifically, CSC is in the process of getting accreditation for its health services units in

institutions, and a Memorandum of Understanding has been developed with Health Canada to better control infectious diseases. A review of the role of regional treatment centres is underway and consultations have begun to eliminate exposure to second-hand smoke in institutions.

CSC plans to implement a health information system, pilot-test a program of safe tattooing practices, develop an intake assessment strategy for mental health, and develop and implement community mental health strategies with Health Canada and related departments and service providers in other jurisdictions.

Programs – With regard to programs, CSC has introduced interventions for disruptive inmates at maximum security institutions (Integrated Correctional Intervention Strategies and Motivational Behavioural Intervention Strategies). A modularized program delivery approach will assist programming efforts for those offenders serving short sentences. Nine rehabilitation programs have been accredited (three for sex offenders, and three each on substance abuse, and living skills). As well, CSC introduced the Women Offender Substance Abuse Program.

CSC plans to evaluate the violence prevention, sex offender and substance abuse programs; implement the Lifer Orientation Program and as recommended by the Auditor General; increase women's programs available in institutions and the community; enhance women offenders' capacity to secure employment; pursue partnerships with universities for research and development with regard to women's issues; and actively augment community support.

The Correctional Investigator (CI) has noted a number of positive developments that CSC has achieved during the past fiscal year. Specifically, he referred to the recent opening of the fifth regional facility for women offenders in British Columbia and complimented CSC on its national consultation on community initiatives for women offenders in June 2003, which was followed by a series of regional consultations.

Safe Re-entry into the Community

CSC has focussed on improving the potential for offenders' safe transition and long-term reintegration in the community. Specifically, CSC introduced intensive community supervision practices; developed a Community Maintenance Program; expanded its services in 25 employment and employability centres, addressing the needs of about 6000 offenders; and arranged community accommodation alternatives and support services for 300 special needs offenders. CSC has also refocussed Exchange of Service Agreements (e.g. in New Brunswick and Ontario) for seamless correctional service delivery and expanded community service and programming capacity for offenders while under supervision and after sentence completion.

Essential to public safety are communities which offer programs and services to offenders while under supervision and after sentence completion. CSC has, therefore, introduced a focussed approach to transition to the community; increased its focus on establishing inter-regional Citizen's Advisory Committees; and augmented citizen-led Circles of Support and Accountability on release.

CSC is currently reviewing the impact of Statutory Release with Residency. With regard to community supervision, CSC has undertaken a feasibility study of Community-based Security Intelligence Officers, plans to adjust the community management infrastructure for District Directors and has strengthened Memoranda of Understanding with police services.

Reducing the Disproportionate Representation of Aboriginal Offenders

CSC has or is in the process of developing six programs targeted to Aboriginal offenders that deal with healing, family violence, sex offences and substance abuse. Elders and Native Liaison Officers have been engaged to deliver spiritual and cultural services and bridge cultural gaps within institutions. In terms of community capacity building, CSC has

engaged Aboriginal communities in the development of healing lodges (s. 81), hired Aboriginal Community Development Officers to enhance the role of Aboriginal communities in federal corrections (s. 84), and established Aboriginal advisory and working groups to better inform CSC policies and practices. CSC plans to implement its healing lodge and Inuit and Métis action plans in response to research report recommendations.

CSC and its partners agree that there has been very limited progress in developing successful strategies to dissociate offenders from Aboriginal gangs and is committed to working with them to find solutions. The CI has noted encouraging developments in programming and in population management that address the problem of Aboriginal gangs, most recently at Edmonton Institution. Specifically, he highlighted the special project introduced there, which he suggests has succeeded in "opening" the population for safe interaction among gangs and other inmates. The Service will continue to work with the CI on this issue.

CSC plans to implement the newly developed Aboriginal programs and expand Pathways units in all five regions. CSC is planning consultations with specialists with a view to better meeting the needs of Aboriginal women offenders. As well, CSC is exploring options for women's healing units and developing recruitment and retention strategies for Aboriginal nurses.

The CI has noted the progress CSC is making with regard to Aboriginal programs and Aboriginal community capacity-building.

Relationship With the Office of the Correctional Investigator

The CCRA is the legislative framework for CSC's Mission Statement. The Mission reflects Canadians' values, including respect for the rule of law and safe, secure and humane custody. Consistent with the CSC Mission, which speaks to openness and integrity in our accounts to the public via the Minister, CSC is committed to being transparent in its responses to the CI.

To achieve effective solutions to the challenges it faces, CSC requires the engagement of Canadians and key partners, such as the CI, in the development of criminal justice policy. The CI plays a very important role in teaching offenders to resolve problems in pro-social ways, diffusing tensions and ensuring fairness for those inmates serving sentences in Canada's federal prisons. This role directly supports the criminal justice system in general and CSC in particular.

CSC has a unique and close relationship with the CI. Over the past year, meetings were held to

resolve issues of mutual concern, such as ion scan technology and inmate access to computers.

The CI continues to raise concerns that will be addressed in the body of this report. The report presents the CI's recommendations and CSC's responses. CSC's response has been organized by broad categories to afford the reader a more comprehensive view of actions taken in a particular area. As a result, the order of presentation of responses is somewhat different to that used in the CI's report.

7

SPECIAL NEEDS

ABORIGINAL OFFENDERS

CI Recommendations:

I recommend that:

- the Minister appoint a Deputy Commissioner Aboriginals specifically responsible for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, as a permanent voting member of all existing Senior Management Committees, to ensure an Aboriginal perspective and presence in CSC decision-making;
- the Minister initiate an evaluation of CSC's policies, procedures and evaluation tools to ensure that existing discriminatory barriers to the timely reintegration of Aboriginal offenders are identified and addressed. This review should be undertaken independent of CSC, with the full support and involvement of Aboriginal organizations, and report by March 31, 2005.

CSC Response:

- The Senior Deputy Commissioner of CSC has been assigned accountability for overseeing Aboriginal initiatives within the Service. The issue of having a Deputy Commissioner Aboriginal Initiatives was raised with the leadership of the

Métis National Council (MNC) and the Assembly of First Nations (AFN), for their consideration. Their advice was to invest in service delivery to Aboriginal offenders rather than build bureaucracy.

- The Service has undertaken a number of initiatives to ensure that policies and practices are culturally sensitive and in turn increase the potential for Aboriginal offenders' safe re-entry in communities. CSC has completed an initial comprehensive policy review to identify potential systemic issues.

In addition, CSC has or is in the process of developing six Aboriginal-specific programs addressing, for example, healing, family violence, sex offences and substance abuse. Elders and Native Liaison Officers have been engaged to deliver spiritual and cultural services and bridge cultural gaps within institutions. We have engaged Aboriginal communities in the development of healing lodges (CCRA s.81); hired Aboriginal Community Development Officers to enhance the role of Aboriginal communities in federal corrections (CCRA s.84) and established Aboriginal advisory and working groups (the National Aboriginal Working Group [NAWG] and the Commissioner's Aboriginal Advisory Committee [NAC]) to better inform CSC policies and practices.

CSC plans to implement its healing lodge and Inuit and Métis action plans in response to research report recommendations.

WOMEN OFFENDERS

CI Recommendations:

I recommend that:

- the Minister mandate the early publication of a “final response plan” on Madame Justice Arbour’s recommendations, followed by a consultation process involving all interested stakeholders;
- the Department provide a public response to the Canadian Human Rights Commission recommendations by October 31, 2004.

CSC Response:

In accordance with the direction of the then Solicitor General, CSC developed an action plan in response to the recommendations of the Arbour Report. The action plan was shared with the CI and approved by subsequent Ministers. With the exception of those handled by the Department of Justice, all the recommendations made by Madame Justice Arbour have been addressed and CSC is continually monitoring to ensure their ongoing relevance.

Examples of such action include the following:

- the DCW reviews complaint and grievance trends on a quarterly basis;
- every three months, the DCW reviews institution-supplied data on women offenders who have passed their parole eligibility date;
- a frontline staffing protocol has been drafted and disseminated to the field;
- statistics on the gender distribution of front-line staff are gathered every four months and compliance to the protocol is reported annually; and
- the DCW holds annual meetings with stakeholders and consults where issues require.

An action plan in response to the Canadian Human Rights Commission(CHRC) Report on Women Offenders will be completed by October 31, 2004.

Meetings have been held with representatives from the CHRC to develop an audit framework together. The Service will consult broadly on our response to their recommendations.

Some of the issues raised by the CI in the past and reiterated by the CHRC include:

- initial security classification;
- security reclassification; and
- assessment process.

The following is an update on initiatives undertaken by CSC related to these issues.

Initial Security Classification

A study was conducted examining the validity of the Custody Rating Scale (CRS) for women offenders. Concerns among stakeholders, however, persist. To address these concerns, Public Safety and Emergency Preparedness Canada is currently reviewing the observations and conclusions of research related to the validity and inter-rator reliability of the CRS as it applies to women and Aboriginal offenders. After concluding its review, the Department will propose further steps if necessary.

Security Reclassification

CSC’s Research Branch has developed a gender-specific security reclassification scale for women (SRSW). The three-year field test was completed in June 2003. Data have been analysed, and the final report will be completed and reviewed by an external panel of academic experts this fall (2004). It is anticipated that, pending approval, the tool will be implemented in late November 2004. Of note, the development and validation of the SRSW included an overrepresentation of Aboriginal women, and separate analyses were performed to ensure applicability to this group.

Assessment Process

CSC co-chaired a working group with the Native Counselling Service of Alberta to examine the applicability of the assessment process for Aboriginal offenders. The meeting was held in March 2003; the

working group consisted of both internal and external stakeholders, and focussed on the offender assessment process, including measures to assess security classification. As well, CSC is revising the offender assessment process to ensure that it is gender and culturally sensitive. The revised process will be ready for consultation with external experts in the field of Aboriginal offender assessment in November 2004.

CROSS GENDER MONITORING PROJECT

CI Recommendations:

I recommend that:

- CSC's response to the 2001 Report of the Cross Gender Monitoring Project be finalized and publicly released by September 2004;
- consultation with interested stakeholders and other government departments on CSC's response be initiated by October 2004.

CSC Response – Agree in Part:

The Service is in the final stages of completing the response to the Third and Final Report of the Cross Gender Monitoring Project, due December 31, 2004. A Cross Gender Evaluation Matrix was developed to acquire data relating to cross gender issues and practices. Quantitative data were collected over a period of six months (December 2003 – May 2004) in four of the women's facilities.

In addition to the quantitative data collection, site visits conducted in June 2004 focussed on issues related to staffing and the number and extent of complaints related to invasion of privacy and harassment. Interviews were conducted with both primary workers and operational managers in each of the women's facilities.

YOUNGER OFFENDERS

CI Recommendations:

I recommend that:

1. CSC identify the obstacles to successful reintegration for younger offenders and develop action plans to meet identified problems before the end of 2004;
2. these action plans be implemented by March 31, 2005;
3. CSC work closely with representatives of other jurisdictions to determine the appropriate venues for provision of needed placements and programs and the best practices for dealing with younger offenders.

CSC Response – Agree:

As of July 2004, there were 356 younger offenders (20 years old or younger) in CSC institutions and 79 in the community.

- 1&2. CSC manages younger offenders on a case-by-case basis, considering the offender's age, risk and needs, and in accordance with the CCRA, CCRR and CSC's policies.

Offenders aged 20 and under are a high needs group that are typically serving short sentences. With respect to reintegration efforts, our analysis indicates that in 2002–2003, 624 offenders 20 years of age or younger were enrolled in 1578 programs. Thus 5 percent of the approximately 30,000 program seats filled that year were occupied by younger offenders, who were primarily enrolled in education, substance abuse, and living skills programs. This information indicates that younger offenders are gaining access to programming at a rate that reflects their proportion of the offender population.

Our review also indicates that all major areas of need identified in contemporary criminal justice literature are being addressed with our current menu of programs (e.g., impulsivity, cognitive deficits, pro-criminal attitudes and values, substance abuse, sexual deviancy). The Service's correctional programs incorporate effective treatment techniques and approaches, such as motivational enhancement and structured relapse prevention, that are applicable to all offenders, regardless of age.

3. The CSC maintains a direct link to the current issues and progress regarding youth, (those offenders under the age of 18) via its participation as a member of the Coordinating Committee of Senior Officials – Youth Justice. This committee is part of the Deputy Ministers of Justice Forum. The purpose of this group is to assess progress in implementation of the recently enacted Youth Criminal Justice Act (YCJA). As of the latest meeting held in Montreal in early June 2004, there were no specific issues that required follow-up by CSC.

ELDERLY OFFENDERS

CI Recommendations:

I recommend that CSC, in responding to the Health Care Needs Assessment of Federal Inmates in Canada, develop a specific action

plan focussed on addressing the identified needs of elderly offenders.

CSC Response – Agree:

In fiscal year 2003–04, there were 1748 offenders aged 50 or more, representing 14 percent of the federally incarcerated population.

The report does identify the demographic shift related to age and suggests that those incarcerated late in life for the first time might have distinct characteristics that do not “represent older versions of younger inmates.”

CSC has always provided individualized health care based on an assessment of each inmate's needs. In response to the report, CSC has piloted a specific health assessment form for individual offenders aged 50 or more. In fiscal 2004–2005 this health assessment form is being implemented in all regions. This should help in addressing the health needs of these offenders. The palliative care guidelines have now been developed and implemented across CSC.

POPULATION MANAGEMENT

DOUBLE BUNKING

CI Recommendation:

I recommend that CSC take immediate steps to eliminate double bunking in reception and other non-general population units by the end of fiscal 2004–2005.

CSC Response – Agree in Part:

CSC is continuing to make efforts to eliminate double-bunking within our fiscal framework. In April 2001, the level of double-bunking was at 11 percent and as of January 2004 it was 6 percent, the lowest in three years. This is attributable to a decrease in the overall offender population, an increase in accommodation cells, and more stringent monitoring of the exemption process.

CSC identifies single accommodation as the most desirable and appropriate method of housing offenders. Since the spring of 2001, regions have been required to report semi-annually on their progress in eliminating double-bunking and to request exemptions to the policy in cases where they anticipate requiring the use of double-bunking on an ongoing basis. Exemptions are granted for a six-month period. A national report consolidates the regional requests for exemptions for each six-month period and provides an overview of the national trends in double-bunking.

CSC has introduced a new reporting mechanism that may assist in reducing double-bunking in non-general population units. When Wardens are applying for an exemption, they are required to explain how they will manage their institution's population and the prioritization of where and why double-bunking will occur.

Eliminating double-bunking at reception is difficult given our lack of control of admissions. CSC recognizes the potential risks associated with double-bunking in reception units and continues to be vigilant in its oversight. To mitigate the risk, CSC

is in direct communication with jails with respect to security concerns about individual offenders and has trained staff to be sensitive to these risks. Exchange of Service Agreements with provinces also have resulted in better information-sharing.

No major incidents were reported in reception units where exemptions have been granted for the period of April 1 to September 30, 2004: Springhill Reception, Regional Reception Centre – Quebec, Millhaven Assessment Unit, Edmonton Institution and Bowden Institution.

TRANSFER OF OFFENDERS

CI Recommendation:

I recommend that CSC aim to achieve the following measurable results by the end of 2004:

- 1. reduction to one week of the period during which inmates must await implementation of approved transfers;**
- 2. complete compliance with the statutory period of 60 days between an inmate's transfer request and the resulting decision, even in the case of inter-regional transfers;**
- 3. a 50-percent reduction in the number of inmates who are over-classified and who are in segregation for more than 60 days pending achievement of transfers.**

CSC Response – Agree:

1. CSC agrees in principle with the CI that the time to execute warrants should be reduced. It may not be possible to reduce the waiting period to one week considering, among other things, growing numbers of incompatibilities, bed availability, and availability and cost of transportation. An examination of our transfer data indicates that overall, 68 percent of voluntary transfers are executed within seven

days of the approval of the transfer and 57 percent of involuntary transfers (excluding emergency transfers) are executed within seven days of approval. Approximately 87 percent of all transfers (voluntary and involuntary) are executed within 15 days of approval. Of the remaining, 9 percent are executed between 16 and 24 days, and 4 percent between 25 and 30 days.

2. CSC is monitoring compliance and noted deficiencies must be addressed immediately by institutions where gaps have been identified.
3. In the majority of cases, offenders are accommodated in an institution of a security level that is consistent with their assigned security classification. The Service is examining the population of offenders who are housed in security levels higher than their assigned status and who are in segregation pending a transfer. CSC will identify the size of this population and will look at factors contributing to delays and the status of these transfer requests on a case-by-case basis. CSC is also currently examining the introduction of a regional review process that will focus on finding options for long-term segregated inmates.

CSC POLICY ON CLASSIFICATION OF OFFENDERS SERVING LIFE SENTENCES

CI Recommendation:

I recommend that:

1. the policy concerning the security classification of offenders serving life sentences be repealed;
2. the Minister initiate an immediate review on both the legality of the policy and its impact on individual offenders over the preceeding three years;
3. in the interim, CSC ensure that a revised review procedure for exemptions to maximum security classifications is implemented by August 31, 2004.

CSC Response – Agree in part:

1. CSC's evaluation of the policy on *Security Classification of Offenders Serving a Minimum Life Sentence for First or Second Degree Murder* is nearing completion. The Service is assessing the extent to which the policy achieved the outcomes intended and is looking at unanticipated consequences, if any. The report is due October 31, 2004.
2. Given that the implications of implementing the policy are currently being assessed, a recommendation to the Minister would be premature.
3. CSC agrees with the CI and has initiated a review of the exemption procedure of the policy on classification of offenders serving life sentences. The CI participated with CSC in the first stages of this review. This procedure will be implemented by August 31, 2004.

CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMS

CI Recommendation:

I propose to meet with the Chair of the National Parole Board and the Commissioner, on completion of the joint working group's report, to identify what specific actions need to be taken to address these issues.

CSC Response – Agree:

CSC is fully engaged in assessing the implications of the changing offender profile on programming and interventions and welcomes the CI's input in this initiative.

CSC has taken steps to rectify delays and lack of access to programs and temporary absences through a joint review with the National Parole Board (NPB) and the CI. Specifically, the review is attempting to identify the factors that contribute to a delay in

cases being reviewed by the NPB and determine ways to reduce them. The findings and recommendations of the joint review are nearing completion, with the final report expected by August 2004.

In addition to the work of the joint review, CSC has undertaken a number of activities to ensure offenders' needs are more accurately identified and addressed in a timely manner:

- Each operational site has reviewed its inventory of correctional programs to confirm and retain those programs that are currently operational and to delete those programs that are no longer in use;
- All parole officers have reviewed the accuracy of referrals to correctional programs on a case-by-case basis. These reviews are critical to the accurate determination of offender needs and the Service's capacity to deliver correctional programs.

MAXIMUM SECURITY UNITS

The CI made no recommendations in this area.

The Service has experienced construction problems with the secure unit in Grand Valley Institution for Women. CSC anticipates the unit will open by August 31, 2004.

Fraser Valley Institution opened on schedule in March 2004. A priority for the Service was to establish the accommodation for the majority of the women who are at the minimum and medium security levels. This institution includes the structured living environment, which is the first element of the Intensive Intervention Strategy. The construction of the secure unit is well underway and CSC anticipates its completion by the summer of 2005.

SECURITY

USE OF FORCE

CI Recommendation:

I recommend that:

1. **CSC implement the recent action plan developed by the Quebec region to ensure compliance with use-of-force procedures before the end of 2004;**
2. **the quarterly reports currently produced on use-of-force interventions provide more in-depth analyses of the numerical data by the end of 2004;**
3. **CSC maintain a record of those initiatives implemented to correct systemic shortfalls identified through the analysis of both use-of-force data and the actual reviews.**

CSC Response – Agree:

1. The Service has taken several actions vis-à-vis compliance issues in the Quebec Region. These include a review of challenging cases, staff training for situations that could result in use of force, and immediate briefings of senior personnel on problematic issues highlighted by the use-of-force videos. All actions are currently being implemented.
2. Quarterly reports on results on the use of force in institutions are now being reviewed by the Executive Committee. Input from the CI is welcome.
3. The Service has, in recent months, made efforts to address some of the systemic problems identified in the use of force through joint training exercises with several institutions and

through discussions with Wardens and the Assistant Deputy Commissioner, Operations, on best practices. The direct participation and input of the CI representative in many of these efforts is appreciated. The Security Branch will continue to address systemic issues through timely and innovative approaches such as joint training meetings. Results of these initiatives will be used as baseline data for future comparisons. The CI has acknowledged that some positive initiatives are being undertaken to improve overall performance.

STRIP SEARCH POLICY

CI Recommendation:

I recommend that:

1. CSC publish its materials related to strip searches by October 15, 2004;
2. CSC develop measures to ensure compliance with the rules set out therein.

CSC Response – Agree:

1. CSC agrees with the CI that policies governing strip searching are adequate. The Service will be providing a strip searching booklet to staff to enhance the proper application of these policies. In response to recommendations made by the CI, the booklet will incorporate additional direction to staff to assist them in understanding the circumstances and justifications required for authorizing exceptional and emergency searches. The strip searching booklet will be published by October 15, 2004.
2. CSC has a process in place to monitor and evaluate compliance in all aspects of its operations.

THE ION SCAN AND OTHER NON-INTRUSIVE SEARCHES OF VISITORS

CI Recommendation:

I recommend that CSC implement its new ion scan procedures and conduct its review of the effectiveness of non-intrusive searches by the end of December 2004.

CSC Response – Agree:

The Guidelines on the Use of Non-Intrusive Search Tools are expected to be promulgated by the Security Branch by July 31, 2004. Included in this package are:

- a nationally standardized threat risk assessment form;
- letters to inmates and visitors following positive indications and subsequent decisions on visit status;
- a form letter to be provided to all approved visitors. (This letter outlines the search procedures and expectations for visitors and also highlights CSC's drug strategy concerning prevention and interdiction.)

CSC has a process in place to monitor and evaluate compliance in all aspects of its operations.

MONITORING AND INVESTIGATION OF INMATE INJURY AND INSTITUTIONAL VIOLENCE

CI Recommendation:

I recommend that:

1. the CSC's investigation process, by the end of 2004, be compliant with the new timelines;
2. all investigative reports into inmate death or major injury be reviewed nationally, and a summary report of the recommendations and corrective actions taken be produced quarterly.

CSC Response – Agree:

1. Wardens and District Directors must provide an accountability report to the Commissioner and Senior Deputy Commissioner on all significant incidents within 48 hours of the occurrence. The report must include facts, corrective actions and timeframes. This allows the Service to immediately address any gaps in policy or practice following serious incidents.

The Service's revised investigation process, which was implemented in April 2004, requires Boards of Investigation to submit a final report within eight weeks of the signing of the convening order, followed by an extensive consultation at national headquarters to ensure completeness when the report is received. Comments from the consultation are included in the analysis document accompanying the investigation report. As part of the revised process, the investigation reports, with the analysis document, corrective measures and/or action plans, are being distributed in a more timely fashion to the CI and Executive Committee members. The Performance Assurance Sector ensures that the timeframes of this new investigation process are respected.

2. All investigation reports into death or serious bodily injury are being reviewed nationally. A roll-up of the number of investigations convened, including a comparative analysis covering the types of incidents, the types of institutions and the location of the incidents, is being produced on a quarterly basis. This report is shared with the CI.

CSC agrees with the recommendation of the CI to prepare a summary report of recommendations and corrective actions taken following investigations. However, we do not agree that they should be prepared quarterly, since each report is fully reviewed at Executive Committee meetings held every six weeks. These discussions result in immediate actions being taken. Given that considerable time is required to implement and follow up on actions taken, CSC is proposing a semi-annual reporting process. The first report will be available on December 15, 2004.

ABORIGINAL GANGS**The CI made no recommendations in this area.**

CSC is not satisfied with progress to date on dissociating offenders from Aboriginal gangs. CSC is organizing Regional Think Tanks to address issues related to the disproportionate representation of Aboriginal offenders in federal institutions. Outside experts will assist CSC to identify needs, review results to date, set priorities and generate solutions. Gangs will inevitably be one of the initiatives addressed.

INMATE ACCESS TO COMPUTERS*CI Recommendation:***I recommend that:**

1. the solutions proposed by the working group be prioritized for implementation, so that the matter may be substantially resolved in the current fiscal year;
2. these solutions include providing effective access to all inmates who wish to acquire computer skills and to benefit from the information technology of the 21st century.

CSC Response – Agree:

1. In June 2003, CSC changed its policy regarding inmate-owned computers, given the difficulties in preventing breaches when computers are available in cells. Policy was required to provide offenders access to computers in a controlled environment. The CI, the John Howard Society and the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies participated in discussions of strategies to achieve this end.
2. Steps are being taken to ensure that there are computers placed in easily accessible locations, including libraries or program rooms open in the evenings for use by inmates. Certain institutions have installed computers directly in the living

units. Software controls have been installed on these computers to ensure that viruses cannot be introduced, and arrangements have been made to

have staff supervision for areas providing computer access.

HEALTH CARE

CONFIDENTIALITY OF HEALTH INFORMATION

CI Recommendation:

I recommend that CSC implement a system that will:

1. place all health information, irrespective of the purpose of its collection, under the custody and control of health service professionals;
2. require express written consent of offenders before they provide health information to CSC staff for risk-assessment purposes;
3. prohibit disclosure of health information without the offender's consent except where the disclosure is necessary to prevent serious, immediate harm to an identified person (the same standard that applies to the general public);
4. provide offenders the opportunity to be apprised of health information that CSC intends to disclose and the opportunity to make representations about the disclosure;
5. provide offenders with a description of all health information that is disclosed without their consent.

CSC Response – Disagree:

CSC does not agree with the recommendations made by the CI on this issue. CSC protects all health information in accordance with the requirements of the Privacy Act and does not agree that additional systems or measures are required.

1. CSC has a corporate responsibility to protect health and personal information in its care, regardless of where it is stored. This is reflected in our policies. It would be neither effective nor efficient to transfer all health information to the custody and control of only health service personnel.

Access to necessary information by those with a need to know works best when information is organized according to the purpose for which it was collected. Offenders commonly enter CSC with health information that has been gathered by health professionals, and perhaps others, on orders of the court, or in some other way. This health information is normally found on case management files. It is considered to be protected and is confidential as mandated by the provisions of CD 803, the CCRA, and the Privacy Act.

2. CSC must obtain an offender's consent for all medical and mental health procedures or treatment, participation in research and for the sharing of health care information, except in some specific circumstances as prescribed by law. Consent must be informed, meaning the offender must have a clear understanding of the nature of the procedure and be fully apprised of the possible results and risks associated with the procedure.

CSC does not agree with the CI's recommendations that express written consent be obtained from offenders before they provide health information to CSC staff for risk-assessment purposes.

CSC believes that the following paragraphs of CD 803 address the CI's recommendation:

(Paragraph 2)

The consent of the offender must be obtained for:

- a) all medical procedures;
- b) all mental health procedures, including psychiatric and psychological assessment and treatment;
- c) involvement or participation in any form of research, and
- d) the sharing of health care information, except as provided for in this directive and in relevant legislation.

(Paragraph 3)

Notwithstanding paragraph 2b, even if an offender refuses to consent to an assessment, in the interest of public safety, a risk assessment will be done based on available information.

(Paragraph 4)

Consent shall be voluntary, informed and specific to the assessment, treatment or procedure.

(Paragraph 13)

An offender who consents to a psychiatric or psychological assessment or treatment for case management purposes shall be considered to have also consented to release the results of that assessment or treatment to the appropriate case management personnel.

(Paragraph 14)

All information relevant to release decision-making or to the supervision or surveillance of offenders in the institution or the community shall be provided to the offender's case management officer whether or not the offender has consented to the release.

(Paragraph 15)

The confidentiality of the offender's information shall normally be maintained when the information is related solely to therapeutic matters and is not relevant to risk assessment or case management issues.

3. Health professionals' codes of ethics require that health information be held secure and confidential unless there is a serious or immediate risk to some person, in which case the security considerations override the mandatory protection

of personal information. This is true in clinical practice in the community as well as in the correctional system. CSC respects all aspects of the Privacy Act.

At every step during the case management process, the offender is advised of information to be shared with the NPB or the case management team, including health information. The offender has an opportunity to respond to the disclosure. However, if the information is part of a decision-making recommendation, it will not be withheld.

This is addressed in CD 803, paragraph 17:

Information shared without the consent of the inmate shall only be provided to those persons who have a need-to-know. Such disclosure shall be documented on the offender's file and the offender notified of the disclosure unless to do so could jeopardize the safety of any person.

4. Health information is not disclosed without an offender's consent unless it is related to risk. In these cases, the provisions of CD 803 apply and such disclosures shall be documented on the offender's file and the offender notified of the disclosure unless doing so could jeopardize the safety of any person.

An internal audit focussing on privacy of information will be conducted in the 2004–2005 fiscal year. CSC will ensure that this audit include the issue of confidentiality of health information.

CSC proposes a meeting to clarify specific outstanding concerns of the CI.

INFECTIOUS DISEASES

CI Recommendation:

I recommend that:

1. CSC introduce, before March 31, 2005, a safe needle exchange program based on thorough consultation with medical and security

experts, offenders, CSC staff and concerned community organizations;

2. failing a positive response from CSC, the Minister direct the introduction of such a program.

CSC Response – Agree to explore:

CSC's infectious diseases control program is based on a public health approach, which includes preventive services such as health education, voluntary screening for early detection and treatment of infection, and harm reduction programs (i.e. programs to reduce the harm associated with drug use) to help reduce the transmission of infectious diseases within the correctional setting.

Harm reduction initiatives, which are implemented in all facilities, include the availability of condoms, dental dams, water-soluble lubricants and bleach, as well as a methadone maintenance treatment program.

1. Given the considerable controversy around the issue of safe needle exchange, a good deal of consultation will be required to develop strategies to gain public acceptance. We welcome input from the CI.
2. CSC is piloting safer tattooing practices under controlled health and security conditions. The CSC Safer Tattooing Practices Pilot Initiative will

be an additional harm reduction measure to minimize the negative consequences associated with illicit tattooing practices. Objectives of the initiative are to:

- minimize the transmission of infectious diseases in the inmate population and to the community at large;
- minimize the risk of CSC staff injuries;
- promote health and wellness while maintaining security.

The pilot, which will be conducted in six sites, will begin this fiscal year 2004–2005. Evaluation of this project will contribute to knowledge regarding the feasibility and effectiveness of harm reduction initiatives.

FOCUS ON MENTAL HEALTH

The CI made no recommendations in this area.

The report of the National Treatment Centre Review Committee has been accepted by CSC. The Service acknowledges that a significant amount of work is required to develop the mental health continuum of care internally and in the community. CSC will engage in developing partnerships with other federal government departments, provincial correctional and community health service stakeholders with a view to responding to the needs of mentally disordered offenders.

REDRESS

ALLEGATIONS OF HARASSMENT AND STAFF MISCONDUCT

CI Recommendation:

I recommend that:

CSC closely monitor the implementation of the revised process for addressing harassment and staff misconduct complaints and initiate an evaluation of its effectiveness, to be completed by March 2005.

CSC Response – Agree:

CSC has developed tools as well as a clear process and procedures to ensure the effective handling and monitoring of grievances containing allegations of harassment. An automated suite of reports, updated every 24 hours, is accessible via RADAR to the offender grievance community and to the CI. This ensures that we are all reviewing the same information. Through these reports, staff can drill down to the offender level, accessing all relevant records directly through RADAR, ensuring consistency and accuracy of information obtained. An automated information review process is being implemented to provide for the ongoing monitoring of trends in harassment grievances. An internal assessment of our process should be completed by March 2005.

INMATE GRIEVANCE PROCEDURES

CI Recommendation:

I recommend that:

1. CSC make timeliness of grievance responses a priority for all senior managers with any involvement in the process;
2. before the end of 2004, CSC identify and provide the human resources necessary to assure timeliness on an ongoing basis;

3. CSC ensure that the publication of all previously agreed-upon quarterly reports on grievances be instituted and that these reports be considered part of the agenda of all institutional and regional management committee meetings, as well as of CSC Executive Management Committees.

CSC Response – Agree:

1. CSC is currently reviewing the manual and all of the grievance-related processes to improve timelines of responses. CSC developed a support tool for offender grievances at the third level to ensure the consistency, quality and timeliness of responses, which will be available to regions and institutions by September 2004.

We have also sent policy clarifications to management, staff and offenders in the form of letters and memos from the Senior Deputy Commissioner whenever necessary.

In an attempt to improve the timeliness of responses and to resolve issues at the lowest possible level, CSC plans to maximize the use of mediation in institutions.

The Rights, Redress and Resolution Branch has developed a survey for staff, offenders and stakeholders concerning mediation, outside review boards and institutional grievance committees. Its objective is to determine the value added and drawbacks of these alternatives to the redress process. A report is due by December 2004.

2. CSC is undertaking a human resource capacity review within the offender redress process.
3. CSC will ensure the production and availability of quarterly bulletins and will post them on the Infonet for access by all CSC staff and managers. An automated process for the timely production of these reports is being developed.

POLICY DEVELOPMENT

INMATE FINANCES

CI Recommendation:

I recommend that:

1. CSC immediately review inmate pay levels, access to employment and availability of funds on conditional release, and produce action plans to address these issues before December 31, 2004;
2. a telephone system with rates comparable to those in the community be in place by March 31, 2005.

CSC Response – Agree in part:

1. CSC agrees with the CI's recommendation to conduct a review of the policy governing inmate pay levels and access to employment and availability of funds on conditional release and to produce action plans to address these issues. The review will be completed by March 31, 2005.
2. CSC's Technical Services Branch is currently negotiating a contract with a service provider, but before this process can be finalized, it must have its rates approved by the CRTC.

to eliminate exposure to second-hand smoke inside federal institutions. The consultations will focus on addressing a number of issues, including how minimizing exposure to second-hand smoke for staff and inmates should apply to those with limited access to the outdoors, in such situations as maximum security institutions, suicide watches, Special Handling Units and protective custody. CSC's intent is to pursue this objective with due attention to its obligations to provide a healthy environment for those living and working in the federal correctional system.

CONSULTATION ON HUMAN RIGHTS, INDEPENDENT REVIEW AND ACCOUNTABILITY IN THE CANADIAN CORRECTIONS SYSTEM

The CI made no recommendations in this area.

In response to the CI's paper on Independent Review, PSEPC is taking the lead on the policy review of Independent Adjudication for Administrative Segregation.

CSC NON-SMOKING POLICY

The CI made no recommendations in this area.

As a result of the growing evidence of the negative health effects of exposure to second-hand smoke, the CSC announced a consultation process on a proposal

2. La Direction des services techniques du SCC

négoce actuellement un contrat avec un fournisseur de services, avant qu'elle puisse finaliser ce processus, elle doit faire approuver ses tarifs par le CRTC.

POLITIQUE ANTITABAC DU SCC

LEC n'a fait aucune recommandation à ce sujet.

En raison de l'augmentation des effets négatifs sur la santé de l'exposition à la fumée secondaire, le SCC a annoncé un processus de consultation après qu'on a proposé d'éliminer l'exposition à la fumée secondaire à l'intérieur des établissements fédéraux. Pendant les consultations, nous aborderons plusieurs problèmes, notamment nous chercherons à savoir comment réduire au minimum l'exposition à la fumée secondaire pour le personnel et les détenus qui ont un accès limité à l'extérieur, par exemple ceux qui sont dans des établissements à sécurité maximale, ceux que l'on doit surveiller en raison d'un risque de

suicide, les unités spéciales de détention et les détenus en isolement préventif.

L'intention du SCC est de poursuivre cet objectif en prêtant attention à ses obligations qui consistent à offrir un milieu sain à ceux qui vivent et travaillent à l'intérieur du système correctionnel fédéral.

CONSULTATION SUR LES DROITS DE LA PERSONNE, EXAMEN INDÉPENDANT ET RESPONSABILISATION AU SEIN DU SYSTÈME CORRECTIONNEL CANADIEN

LEC n'a fait aucune recommandation à ce sujet.

En réaction au document de l'EC sur l'examen indépendant, SPPCC prend en charge la politique d'examen sur l'arbitrage indépendant de l'isolement préventif.

soient examinées à toutes les réunions des comités de gestion des établissements et des régions ainsi qu'aux réunions du Comité de direction du SCC.

Réponse du SCC : d'accord

1. Le SCC examine actuellement le manuel et tous les processus relatifs aux griefs pour améliorer la rapidité des procédures. Le SCC a élaboré un outil de soutien pour les griefs au troisième palier des délinquants, accessible dans les régions et les établissements d'ici septembre 2004, pour garantir l'uniformité, la qualité et l'exécution rapide des procédures.
2. Le SCC effectue actuellement un examen des capacités des ressources humaines dans le processus de recours des délinquants.
3. Le SCC garantira la rédaction de bulletins trimestriels et leur accessibilité et les affichera sur Internet pour que tout le personnel du SCC et tous les gestionnaires puissent y accéder. On élaborera actuellement un processus informatisé pour la rédaction rapide de ces rapports.

Afin d'améliorer la rapidité des procédures et de régler des problèmes au plus bas niveau possible,

ELABORATION DE POLITIQUES

RESSOURCES FINANCIÈRES DES DÉTENUS

Recommandations de l'EC

Je recommande que :

1. Le SCC entreprenne immédiatement un examen du niveau de rémunération des détenus, de l'accès à l'emploi, de la disponibilité des fonds au moment de la mise en liberté sous condition, puis qu'il élabore des plans d'action pour régler ces questions avant le 31 décembre 2004;

1. Le SCC est d'accord avec la recommandation de l'EC selon laquelle il faudrait mener un examen de la politique qui régit la rémunération des détenus, l'accès à l'emploi et l'accessibilité à des fonds au moment de la libération conditionnelle et rédiger des plans d'action qui régleront ces problèmes. L'examen sera terminé d'ici le 31 mars 2005.

Réponse du SCC : d'accord en partie

2. Le SCC mette en place un système téléphonique offrant des taux comparables à ceux qui sont offerts dans la collectivité au plus tard le 31 mars 2005.

2004-2005. L'évaluation de ce projet contribuera à accroître les connaissances en ce qui concerne la fiabilité et l'efficacité des mesures de réduction des préjudices.

POINT DE MIRE : SANTÉ MENTALE

L'EC n'a fait aucune recommandation à ce sujet.

Le rapport du Comité de révision du centre national de traitement a été accepté par le SCC. Ce dernier

RECOURS

ACCUSATIONS DE HARCELEMENT ET DE MAUVAISE CONDUITE PORTÉES CONTRE LE PERSONNEL

Recommandation de l'EC

J'ai recommandé que :

Le SCC surveille étroitement la mise en œuvre du processus révisé et adopté aux fins du traitement des plaintes de harcèlement et de mauvaise conduite portées contre le personnel et qu'il évalue l'efficacité du processus d'ici le mois de mars 2005.

Réponse du SCC : d'accord

Le SCC a élaboré des outils, de même que des procédures et des processus clairs, pour garantir le traitement et la surveillance efficaces des griefs portant sur des accusations de harcèlement. Une suite de rapports informatifs, mis à jour toutes les 24 heures, est accessible à l'organisme de défense des droits des détenus et à l'EC par RADAR. Nous nous assurons ainsi que toutes les personnes examinent les mêmes renseignements. Grâce à ces rapports, le personnel peut se mettre au même niveau que le délinquant, accéder directement à tous les dossiers pertinents au moyen de RADAR, garantir l'uniformité

PROCÉDURES DE RÉGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENU·ES

Recommandations de l'EC

J'ai recommandé que :

1. Le SCC exige, de façon prioritaire, que tous les cadres supérieurs qui participent au processus de règlement des griefs s'efforcent de traiter les griefs le plus rapidement possible;
2. Le SCC détermine et fournisse en permanence les ressources humaines requises pour assurer le traitement rapide des griefs avant la fin de 2004;
3. Le SCC veille à ce que soient publiés tous les rapports trimestriels sur les griefs qu'il avait accepté de produire et à ce que ces rapports

reconnait qu'il faudra travailler beaucoup pour créer le continuum des soins en santé mentale dans les établissements et la collectivité. Il s'engagera à établir des partenariats avec d'autres ministères fédéraux, les intervenants correctionnels provinciaux et ceux du service de santé communautaire pour répondre aux besoins des délinquants atteints de troubles mentaux.

Réponse du SCC : d'accord pour étudier la question

Le programme de lutte contre les maladies infectieuses du SCC se fonde sur une approche en matière de santé publique, qui comprend des services préventifs comme l'éducation sur la santé, un examen volontaire pour le dépistage précoce et le traitement de l'infection, et des programmes de réduction des préjudices (c.-à-d. des programmes qui réduisent les préjudices associés à la consommation de drogue) pour aider à réduire la transmission des maladies infectieuses à l'intérieur des établissements correctionnels.

Parmi les mesures de réduction des métaux mises en place dans tous les établissements, on trouve l'accessibilité à des condoms, des digues dentaires, du lubrifiant et des javeillissants hydrosolubles, de même qu'un programme de traitement d'entretien à la méthadone.

1. Compte tenu de l'importante controverse au sujet de l'échange sécuritaire de seringues, il faut absolument mener de nombreuses consultations pour élaborer des stratégies qui permettront de gagner l'acceptation du public. Nous invitons l'EC à nous faire part de ses suggestions.

2. Le SCC fait actuellement l'essai de pratiques de tatouage sans risques dans des conditions contrôlées axées sur la sécurité et la santé. Le projet pilote sur des pratiques de tatouage sans risques du SCC viendra contribuer à la réduction des préjudices pour réduire au minimum les conséquences négatives associées aux pratiques illicites de tatouage. Cette mesure comprend les objectifs suivants :

- réduire au minimum la transmission de maladies infectieuses dans la population carcérale et dans la collectivité en général;
- réduire au minimum le risque de blessure pour le personnel du SCC;
- promouvoir la santé et le bien-être tout en maintenant la sécurité.

Le projet pilote, qui sera mené dans six établissements, commencera au cours de l'exercice

prise à la suite d'un processus décisionnel, ils ne seront pas retenus.

L'article 17 de la DC 803 traite de cette question :

Les renseignements communiqués sans le consentement du détenu en cause ne peuvent être fournis qu'aux personnes qui ont besoin d'en prendre connaissance. Cette divulgation doit être consignée au dossier du délinquant, lequel est informé de la situation, à moins que, ce faisant, on risque de mettre en danger la sécurité d'une autre personne.

4. Les renseignements en matière de santé ne sont pas divulgués sans le consentement d'un délinquant à moins qu'il n'y ait un risque. Dans ces cas, les dispositions de la DC 803 s'appliquent, et une telle divulgation devrait paraître au dossier du délinquant. Celui-ci devrait être avisé de la divulgation à moins qu'on ne mette en danger la sécurité d'une autre personne.

On mènera une vérification interne qui met l'accent sur la protection des renseignements personnels au cours de l'exercice financier 2004-2005. Le SCC s'assurera que la vérification aborde la question de la confidentialité des renseignements en matière de santé. Le SCC propose d'organiser une réunion pour vérifier les préoccupations actuelles particulières de l'EC.

MALADIES INFECTIEUSES

Recommandations de l'EC

Je recommande que :

1. le SCC mette en place, avant le 31 mars 2005, un programme d'échange de seringues après avoir consulté des spécialistes de la santé et de la sécurité, des délinquants, des employés et les organismes communautaires appropriés;
2. la ministre ordonne au SCC de mettre en œuvre un tel programme si celui-ci ne donne pas suite à cette recommandation.

procédera à une évaluation du risque en se fondant sur les renseignements disponibles.

(Article 4)

Le consentement doit être donné librement, être éclairé et porter expressément sur l'évaluation, le traitement ou la procédure en cause

(Article 13)

Le délinquant qui donne son consentement à une évaluation psychiatrique ou psychologique ou à un traitement à des fins de gestion de cas est réputé avoir également consenti à la communication des résultats au personnel de gestion de cas compétent.

(Article 14)

Tous les renseignements pertinents à la prise de décisions en matière de mise en liberté ou à la surveillance des délinquants en milieu carcéral ou dans la collectivité sont transmis à l'agent de gestion de cas, que le délinquant en cause ait donné son consentement ou non.

(Article 15)

Normalement, le caractère confidentiel de l'information sur le délinquant est maintenu lorsque celle-ci ne touche qu'à des questions thérapeutiques et qu'elle n'est donc pas pertinente pour l'évaluation du risque ou la gestion du cas.

3. Les codes d'éthique des professionnels de la santé exigent que les renseignements en matière de santé soient conservés de façon sécuritaire et confidentielle à moins qu'il y ait un risque immédiat ou grave pour certaines personnes, auquel cas les considérations de sécurité ont priorité sur la protection obligatoire des renseignements personnels. C'est le cas en pratique clinique dans la collectivité, de même que dans le système correctionnel. Le SCC respecte tous les aspects de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

À tout moment au cours du processus de gestion du cas, le délinquant est tenu au courant de l'échange de renseignements avec la CNLC ou l'équipe de gestion des cas, y compris de ceux en matière de santé. Le délinquant a l'occasion de réagir à la divulgation. Toutefois, si les renseignements font partie d'une recommandation

ment recueillis par des professionnels de la santé, peut-être par d'autres personnes, d'après une ordonnance d'un tribunal ou par tout autre moyen. Ces renseignements en matière de santé se trouvent normalement dans les dossiers de gestion des cas. On considère que ces renseignements sont protégés et confidentiels comme l'enoncent les dispositions de la directive du commissaire DC 803, de la LSCMLC et de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

2. Le SCC doit obtenir le consentement d'un délinquant pour chaque procédure ou traitement relatif à la santé mentale et aux soins médicaux, pour toute participation à la recherche et pour l'échange de renseignements sur les soins de santé, sauf dans certaines circonstances particulières prescrites par la loi. Le délinquant doit être bien informé avant de donner son consentement, c.-à-d. qu'il doit avoir une bonne compréhension de la nature de la procédure et être entièrement au courant des résultats et des risques possibles associés à la procédure. Le SCC n'est pas d'accord avec les recommandations de l'EC selon lesquelles les délinquants doivent donner leur consentement écrit avant de fournir des renseignements en matière de santé au personnel du SCC aux fins d'évaluation des risques.

(Article 2)

Le consentement du délinquant doit être obtenu pour :

- a) tous les actes médicaux;
- b) tous les actes qui ont trait à la santé mentale, y compris les évaluations et les traitements psychiatriques et psychologiques;
- c) toute participation à une forme quelconque de recherche;
- d) la communication de renseignements de nature médicale, sauf selon les dispositions de la présente directive et des lois pertinentes.

(Article 3)

Nonobstant le paragraphe 2b, si un délinquant refuse de donner son consentement pour une évaluation nécessaire dans l'intérêt de la sécurité publique, on

SOINS DE SANTÉ

CONFIDENTIALITÉ DES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX

Recommandations de l'EC

Je recommande que le SCC élabore un système qui :

1. place tous les renseignements médicaux, peu importe la raison pour laquelle ils ont été recueillis, sous la garde et le contrôle des professionnels de la santé;

2. exige le consentement écrit des délinquants avant que ces derniers ne fournissent au personnel du SCC des renseignements pour les besoins de l'évaluation du risque;

3. interdit la divulgation des renseignements médicaux sans le consentement des délinquants, sauf si leur divulgation est nécessaire pour empêcher qu'une personne donnée ne subisse immédiatement de graves dommages (la même norme qui s'applique au grand public);

4. donne aux délinquants la possibilité d'être informés des renseignements médicaux que le SCC a l'intention de divulguer et la possibilité de contester cette mesure;

1. En juin 2003, le SCC a modifié sa politique en ce qui concerne la possession d'ordinateurs par les détenus, compte tenu des difficultés de prévenir des infractions lorsque les ordinateurs sont accessibles dans les cellules. La politique exigeait que les délinquants aient accès aux ordinateurs dans un milieu contrôlé. L'EC, la Société John Howard et l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry ont participé à des discussions sur les stratégies qui permettront

un ordinateur.
Réponse du SCC : d'accord

5. donne aux délinquants une description de tous les renseignements médicaux qui sont divulgués sans leur consentement.

Réponse du SCC : pas d'accord

Le SCC n'est pas d'accord avec les recommandations formulées par l'EC à ce sujet. Le SCC protège tous les renseignements en matière de santé conformément aux exigences de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et ne croit pas que des systèmes ou des mesures supplémentaires soient nécessaires.

1. Le SCC détient la responsabilité organisationnelle de protéger les renseignements personnels et ceux sur la santé en sa possession, peu importe le moment où ils ont été enregistrés. Nos politiques énoncent bien cette situation. Il ne serait pas efficace ni efficient de transférer tous les renseignements en matière de santé seulement sous la protection et le contrôle du personnel des services de santé.

L'accès aux renseignements nécessaires par les personnes qui ont un besoin de les connaître est meilleur lorsque les renseignements sont classés selon le but pour lesquels ils ont été recueillis. Les renseignements en matière de santé sur les délinquants qui entrent au SCC ont été habituelle-

2. tous les rapports d'enquête sur le décès d'un détenu ou sur les blessures graves subies par un détenu soient examinés à l'échelle nationale et qu'un rapport sommaire des recommandations formulées et des mesures correctives prises soit produit trimestriellement.

Réponse du SCC : d'accord

1. Les directeurs d'établissement et de district devront fournir un compte rendu à la commissaire et au sous-commissaire principal sur tous les incidents importants, moins de 48 heures après qu'ils soient survenus. Le rapport doit comprendre des faits, des mesures correctives et des échéanciers. Il permet au SCC de combler immédiatement toute lacune dans les politiques ou les pratiques à la suite d'incidents graves.

Le processus d'enquête révisé du SCC, mis en place en avril 2004, exige que les commissions d'enquête soumettent un rapport final, moins de huit semaines après la signature de l'ordre de convocation; par la suite, on doit mener de longues consultations à l'administration centrale pour s'assurer de l'intégrité du rapport au moment de sa réception. Le document d'analyse qui accompagne le rapport d'enquête comprend des commentaires formulés pendant la consultation. À la suite du processus de révision, les rapports d'enquête, ainsi que les documents d'analyse, les mesures correctives ou les plans d'action sont distribués beaucoup plus rapidement à l'EC et aux membres du Comité de direction. Le Secteur de l'évaluation du rendement s'assure que les calendriers du nouveau processus d'enquête sont respectés.

2. Tous les rapports d'enquête sur le décès ou sur des blessures corporelles graves sont examinés à l'échelle nationale. Chaque trimestre, on rédige un résumé sur les enquêtes menées, notamment une analyse comparative sur le type d'incident, le type d'établissement et le lieu où les incidents se sont produits. Ce rapport est partagé avec l'EC.
- Le SCC est d'accord avec la recommandation de

GANGS AUTOCHTONES

L'EC n'a fait aucune recommandation à ce sujet.

Le SCC n'est pas satisfait des progrès réalisés jusqu'ici pour dissocier les délinquants des gangs autochtones. Le SCC met en place des groupes de réflexion régionaux pour régler les problèmes reliés à la représentation disproportionnée des délinquants autochtones dans les établissements fédéraux. Des experts provenant de l'extérieur aideront le SCC à déterminer les besoins, à examiner les résultats réalisés jusqu'ici, à établir des priorités et à trouver des solutions. Sans aucun doute, les gangs seront l'un des problèmes abordés.

ACCÈS DES DÉTENUX AUX ORDINATEURS

Recommandations de l'EC

Le recommandé que :

1. les solutions proposées par le groupe de travail soient mises en œuvre de façon prioritaire afin que le problème soit en grande partie résolu au cours du présent exercice;

2. les solutions adoptées permettent à tous les détenus qui désirent acquérir des compétences en informatique et profiter de la technologie de l'information du XXI^e siècle d'avoir accès à

entre plusieurs établissements et dans des discussions sur les pratiques exemplaires avec les directeurs et le sous-commissaire adjoint, Opérations. La participation directe et les suggestions des représentants de l'EC en ce qui concerne nombre de ces mesures sont très appréciées. La Direction de la sécurité continuera à régler les problèmes systémiques grâce à des approches innovatrices et opportunes, comme des réunions de formation conjointe. On utilisera les résultats de ces initiatives comme données de référence pour des comparaisons futures. L'EC a reconnu que certaines mesures positives avaient été entreprises pour améliorer le rendement général.

POLITIQUE SUR LES FOUILLES À NU

Recommandations de l'EC

Je recommande que :

1. le SCC publie les documents relatifs aux fouilles à nu au plus tard le 15 octobre 2004;

2. le SCC mette en place des mesures pour assurer la conformité aux règles énoncées dans ces documents.

Réponse du SCC : d'accord

1. Le SCC est d'accord avec l'EC pour dire que les politiques qui régissent les fouilles à nu sont adéquates. Il produira une brochure sur les fouilles à nu à l'intention de son personnel, pour améliorer l'application de ces politiques. En réponse aux recommandations formulées par l'EC, la brochure comprendra des directives supplémentaires pour le personnel qui les aidera à comprendre les circonstances et les arguments nécessaires en ce qui concerne l'autorisation exceptionnelle et les fouilles en cas d'urgence. On publiera la brochure sur les fouilles à nu d'ici le 15 octobre 2004.

2. Le SCC a un processus en place pour surveiller et évaluer la conformité avec tous les aspects de ses

UTILISATION DU DÉTECTEUR IONIQUE ET D'AUTRES MÉTHODES DE FOUILLE DISCRÈTE POUR LES VISITEURS

Recommandation de l'EC

Je recommande que le SCC mette en œuvre ses nouvelles procédures concernant l'utilisation du détecteur ionique et évalue l'efficacité des méthodes de fouille discrète d'ici la fin de décembre 2004.

Réponse du SCC : d'accord

On s'attend à ce que la Direction de la sécurité adopte les lignes directrices sur l'utilisation d'outils servant à la fouille discrète d'ici le 31 juillet 2004. Elles comprendront les éléments suivants :
■ un formulaire sur l'évaluation des menaces et des risques normalisé à l'échelle nationale;
■ des lettres adressées aux détenus et aux visiteurs à la suite de signes positifs et des décisions relatives aux visites qui en découlent;
■ une lettre type à remettre à tous les visiteurs approuvés. (Cette lettre énonce les procédures de fouille et les éléments auxquels doivent s'attendre les visiteurs; elle met également l'accent sur la stratégie en matière de drogue du SCC à l'égard de la prévention et de la répression.)

Le SCC a un processus en place pour surveiller et évaluer la conformité avec tous les aspects de ses activités.

ENQUÊTE SUR LES BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENU·ES ET SUR LA VIOLENCE EN ÉTABLISSEMENT ET SURVEILLANCE CONNEXE

Recommandation de l'EC

Je recommande que :

1. le SCC veille à ce que son processus d'enquête soit conforme aux nouveaux délais établis d'ici la fin de 2004;

des besoins du délinquant et la capacité du SCC d'exécuter les programmes correctionnels.

UNITÉS À SÉCURITÉ MAXIMALE

L'EC n'a fait aucune recommandation à ce sujet.

Le SCC a éprouvé des problèmes pour la construction de l'unité de garde en milieu fermé à l'établissement Grand Valley pour les délinquants. Le SCC prévoit ouvrir l'unité d'ici le 31 août 2004.

L'établissement de la vallée du Fraser a ouvert en mars 2004 comme prévu. Une des priorités du SCC était de construire des logements pour la plupart des femmes qui doivent être dans des établissements à sécurité minimale ou moyenne. Cet établissement comprend un milieu de vie structurée, qui est le premier élément de la Stratégie d'intervention intensive. La construction d'une unité de garde en milieu fermé est assez avancée, et le SCC prévoit la terminer d'ici l'été 2005.

absences temporaires à la suite d'un examen conjoint mené avec la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) et l'EC. De façon spécifique, l'examen tente de déterminer les facteurs qui contribuent aux délais dans les cas examinés par la CNLC et des façons de réduire ces délais. Les constatations et les recommandations de l'examen conjoint sont presque terminées, et le rapport final est prévu pour août 2004.

En plus du travail de l'examen conjoint, le SCC a entrepris plusieurs mesures pour s'assurer qu'on détermine de façon plus exacte et qu'on répond de façon opportune aux besoins des délinquants :
■ chaque unité opérationnelle a examiné son répertoire de programmes correctionnels pour confirmer et maintenir des programmes qui sont actuellement optionnels et pour supprimer ceux qui ne sont plus utilisés;
■ tous les agents de libération conditionnelle ont examiné au cas par cas l'exactitude des renvois aux programmes correctionnels. Ces examens sont très importants pour la détermination exacte

SÉCURITÉ

RECOURS À LA FORCE

Recommandations de l'EC

Je recommande que :

1. Le SCC mette en œuvre le plan d'action élaboré récemment par la région du Québec pour assurer la conformité aux procédures relatives au recours à la force d'ici la fin de 2004;

2. Les rapports trimestriels produits actuellement sur les interventions nécessitant le recours à la force comportent une analyse plus détaillée des données numériques d'ici la fin de 2004;

3. Le SCC tienne un registre des initiatives mises en œuvre pour combler les lacunes systémiques mises en évidence dans le cadre de l'analyse des données sur le recours à la force et des examens effectués.

1. Le SCC a pris plusieurs mesures en ce qui concerne la conformité au Québec : examen des cas compliqués, formation du personnel sur les situations où il pourrait avoir recours à la force et séances d'information immédiates à l'intention de la haute direction sur des questions problématiques soulevées dans les vidéos sur le recours à la force. Toutes les mesures sont actuellement mises en place.

2. Le Comité de direction passe actuellement en revue les rapports trimestriels sur les résultats découlant du recours à la force. Les suggestions de l'EC sont bienvenues.

3. Le SCC a, au cours des derniers mois, déployé des efforts pour régler certains des problèmes systémiques signalés au moment du recours à la force dans les exercices d'entraînement conjoints

3. dans l'intervalle, le SCC veille à ce que le nouveau processus de dérogation au classement en sécurité maximale soit mis en œuvre au plus tard le 31 août 2004.

Réponse du SCC : d'accord en partie

1. L'évaluation par le SCC de la politique intitulée *Cote de sécurité des délinquants purgeant une peine à perpétuité minimale pour meurtre au 1^{er} ou au 2^e degré* est presque terminée. Le SCC évalue la mesure dans laquelle la politique atteint les résultats visés et surveille, au besoin, les conséquences imprévues. Le dépôt du rapport est prévu pour le 31 octobre 2004.

2. Puisque la mise en place de la politique est actuelle en cours d'évaluation, il serait trop tôt pour formuler une recommandation à la ministre.

3. Le SCC est d'accord avec l'EC et a commencé un examen des procédures d'exemption de la politique de classement des délinquants condamnés à perpétuité. L'EC a participé avec le SCC aux premières étapes de l'examen. Cette procédure sera mise en place d'ici le 31 août 2004.

PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

Récommandation de l'EC

Je propose de rencontrer le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles et la commissaire lorsque le rapport du groupe de travail mixte sera terminé afin de déterminer les mesures particulières qui doivent être prises pour régler ces questions.

Réponse du SCC : d'accord

Le SCC s'engage entièrement à évaluer les incidences de l'évolution du profil du délinquant sur les programmes et les interventions et accueille favorablement les suggestions de l'EC en ce qui concerne cette mesure.

Le SCC a entrepris des mesures pour rectifier les délais et le manque d'accès aux programmes et aux

examen de nos données sur le transfertement révèle qu'en général 68 % des transfèrements sollicités sont effectués en moins de sept jours à la suite de leur approbation, et que 57 % des transfèrements imposés (à l'exception des transfèrements d'urgence) sont exécutés moins de sept jours après avoir été approuvés. Environ 87 % des transfèrements (sollicités ou non) sont effectués en moins de 15 jours à la suite de l'approbation. Des autres transfèrements, 9 % sont effectués entre 16 et 24 jours après l'approbation, et 4 %, entre 25 et 30 jours.

2. Le SCC surveille la conformité et prend note des lacunes que les établissemments doivent corriger, là où des écarts ont été signalés.

3. Dans la plupart des cas, les délinquants sont logés dans un établissemment où le niveau de sécurité est conforme à la cote de sécurité déterminée. Le SCC examine actuellement la population des délinquants qui sont logés dans les prisons où le niveau de sécurité est plus élevé que celui qui leur a été assigné et qui sont en isolement en attente d'un transfèrement. Le SCC déterminera la taille de cette population et vérifiera, au cas par cas, les facteurs qui contribuent aux délais et à l'état de ces demandes de transfèrement. Il examine actuellement l'introduction d'un processus d'examen régional qui mettra l'accent sur des solutions pour les détenus placés en isolement à long terme.

POLITIQUE DU SCC SUR LE CLASSEMENT DES DELINQUANTS QUI PURGENT UNE PEINE D'EMPRISONNEMENT A PERPETUITE

Récommandations de l'EC

1. la politique relative au classement des délinquants condamnés à perpétuité soit abolie;

2. la ministre entreprenne immédiatement un examen sur la légitimité de cette politique et sur son incidence sur les délinquants au cours des trois dernières années;

PRISE EN CHARGE DE LA POPULATION

DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Réponse du SCC : d'accord en partie

Le SCC continue de déployer des efforts pour éliminer la double occupation des cellules à l'initiateur de son cadre financier. En avril 2001, la double occupation des cellules s'établissait à 11 % et, en janvier 2004, à 6 %, le plus bas pourcentage en trois ans. On peut attribuer cette baisse à une diminution générale de la population des délinquants, à une augmentation du nombre de cellules et à une surveillance rigoureuse du processus d'exemption.

Le SCC reconnaît que la cellule individuelle est la forme de logement des délinquants la plus appropriée et la plus souhaitable. Depuis le printemps 2001, les responsables des régions doivent rédiger des rapports semi-annuels sur leur progrès en ce qui concerne l'élimination de la double occupation des cellules et demander des exemptions à la politique dans les cas où ils prévoient avoir besoin d'une double occupation des cellules de façon régulière. On accorde les exemptions pour une période de six mois. Un rapport national regroupe les demandes régionales en matière d'exemption pour chaque période de six mois et présente un aperçu des tendances nationales en matière de double occupation des cellules.

Il est difficile d'éliminer la double occupation des cellules à l'admission en raison du manque de contrôle à ce moment. Le SCC reconnaît les risques possibles associés à la double occupation des cellules dans les unités de réception et continue d'être vigilant dans sa surveillance. Pour atténuer le risque, il est en communication directe avec les établissements en ce qui concerne les préoccupations en matière de

TRANSFÈREMENT DES DELINQUANTS

Recommandations de l'EC

Je recommande que le SCC s'efforce d'atteindre les résultats mesurables suivants d'ici la fin de 2004 :

1. réduire à une semaine la période au cours de laquelle les détenus doivent attendre les transfèrements approuvés;

2. assurer la conformité avec la période réglementaire de 60 jours entre la demande de transfèrement d'un détenu et la décision prise, même dans le cas des transfèrements interrégionaux;

3. réduire de moitié le nombre de détenus qui sont incarcérés dans un établissement dont la cote de sécurité est supérieure à celle qui leur a été attribuée ainsi que le nombre de détenus placés en isolement pendant plus de 60 jours en attendant leur transfèrement.

Réponse du SCC : d'accord

1. Le SCC est d'accord, en principe, avec l'EC pour dire qu'il devrait réduire le temps d'exécution des mandats. Il peut être difficile de réduire la période d'attente à une semaine si l'on tient compte, entre autres, du nombre croissant d'incompatibilités, de la disponibilité des lits et de l'accessibilité au transport et son coût. Un

sécurité des délinquants et a formé son personnel pour le sensibiliser à ces risques. Les accords d'échange de services entre les provinces ont également eu pour résultat un meilleur échange des renseignements.

Aucun incident majeur n'a été signalé dans les unités de réception où des exemptions ont été accordées pour la période du 1^{er} avril au 30 septembre 2004 : réception de Springhill, centre régional de réception – Québec, unité d'évaluation de Millhaven, établissement d'Edmonton et établissement de Bowden.

incarcérés ainsi que les programmes et les stratégies auxquels il faudrait recourir.

Réponse du SCC : d'accord

En juillet 2004, il y avait 356 jeunes contrevenants (de 20 ans ou moins) dans des établissements du SCC, et 79, dans la collectivité.

1 et 2. Le SCC gère les dossiers des jeunes

contrevenants au cas par cas, selon l'âge du délinquant, ses besoins et les risques qu'il représente conformément à la LSCMLC, au règlement sur le SCMLC et aux politiques du SCC.

Les délinquants âgés de 20 ans et moins

ont des besoins élevés et purgent typiquement de courtes peines. En ce qui concerne la réinsertion, notre analyse révèle qu'en 2002-2003, 624 délinquants âgés de 20 ans ou moins étaient inscrits dans 1 578 programmes. C'est donc dire que, cette année-là, 5 % des quelque 30 000 places dans les programmes étaient occupées par des jeunes délinquants, principalement inscrits aux programmes axés sur l'éducation, la toxicomanie et les compétences psychosociales. Ces renseignements montrent que les jeunes délinquants ont de plus en plus accès aux programmes, à un taux conforme à leur représentation dans la population des délinquants.

3. Notre examen révèle également que tous les principaux secteurs de besoins signalés dans les documents contemporains sur la justice pénale sont pris en considération dans notre éventail de programmes actuels (p. ex. impulsivité, déficits cognitifs, attitudes et valeurs axées sur la criminalité, toxicomanie, déviance sexuelle). Les programmes correctionnels du SCC comprennent des techniques et des approches de traitement efficaces, par exemple l'amélioration de la motivation et une prévention structurée des rechutes, applicables à tous les délinquants, sans égard à leur âge.

Le SCC maintient un lien direct avec les problèmes et les progrès actuels des jeunes

DELINQUANTS ÂGÉS

Recommandations de l'EC

Je recommande que le SCC élabore, en réponse au rapport intitulé Évaluation des besoins de santé des détenus sous responsabilité fédérale, un plan d'action précis axé sur la satisfaction des besoins des délinquants âgés.

Réponse du SCC : d'accord

Au cours de l'exercice financier 2003-2004, il y avait 1 748 délinquants âgés de 50 ans ou plus, soit 14 % de la population incarcérée dans les établissements fédéraux.

Le rapport cerne bien l'écart démographique lié à l'âge et laisse entendre que les personnes qui ont été incarcérées pour la première fois lorsqu'elles étaient assez âgées ont des caractéristiques distinctes qui n'en font pas une version âgée des jeunes détenus ».

Le SCC a toujours fourni des soins de santé individualisés qui se fondaient sur une évaluation des besoins de chaque détenu. En réponse au rapport, le SCC a mis à l'essai un formulaire d'évaluation sur la santé propre aux délinquants âgés de 50 ans ou plus. Au cours de l'exercice financier 2004-2005, ce formulaire d'évaluation de la santé est mis en place dans toutes les régions. Il devrait aider à répondre aux besoins en matière de santé de ces délinquants. On a maintenant élaboré et mis en place à l'intérieur du SCC des lignes directrices sur les soins palliatifs.

PROJET DE VÉRIFICATION DE LA DOTATION MIXTE

Recommandations de l'EC

Je recommande que :

- le SCC fournisse une réponse publique au rapport de 2001 sur le projet de vérification de la dotation mixte d'ici le mois de septembre 2004;
- des consultations auprès des intervenants et des autres ministères et organismes intéressés concernant la réponse du SCC soient menées d'ici le mois d'octobre 2004.

Réponse du SCC : d'accord en partie

Le SCC a presque terminé de rédiger sa réponse au troisième et dernier rapport sur le projet de vérification de la dotation mixte, prévu pour le 31 décembre 2004. On a élaboré une grille d'évaluation sur la dotation mixte pour obtenir des données relatives aux problèmes et pratiques en matière de dotation mixte. On a recueilli des données quantitatives pendant une période de six mois (de décembre 2003 à mai 2004) dans quatre établissements pour femmes.

En plus de la collecte de données quantitatives, on a mené des visites sur place en juin 2004 qui mettaient l'accent sur des problèmes liés à la dotation en personnel et au nombre et à l'ampleur des plaintes relatives à l'atteinte à la vie privée et au harcèlement. On a mené des entrevues avec des intervenants de première ligne et des gestionnaires de l'exploitation dans chaque établissement pour femmes.

On trouvera ci-dessous une mise à jour des mesures entreprises par le SCC en ce qui concerne ces questions.

Cote de sécurité initiale

Une étude a été effectuée au sujet de la validité de l'échelle de classement par niveau de sécurité (ECNS) pour les délinquantes. Toutefois, certains intervenants sont toujours préoccupés. Pour tenir compte de ces préoccupations, Sécurité publique et Protection civile Canada examine actuellement les observations et les conclusions des recherches liées à la validité et au coefficient d'objectivité de l'ECNS appliquée aux délinquantes et aux délinquants autochtones. À la fin de son examen, le Ministère proposera d'autres mesures à prendre, au besoin.

Réévaluation du niveau de sécurité

La Direction générale de la recherche du SCC a créé une échelle de réévaluation du niveau de sécurité pour les femmes (ERNSF). Après trois ans, soit en juin 2003, on a terminé les essais sur le terrain. On a analysé les données, et le rapport final sera terminé et examiné par un groupe d'experts universitaires externes cet automne (2004). Si l'outil est approuvé, on prévoit le mettre en œuvre à la fin de novembre 2004. On a noté, au cours de l'élaboration et de la validation de l'ERNSF, que l'échelle comprenait une sureprésentation des femmes autochtones. On a donc effectué des analyses distinctes pour s'assurer qu'on pouvait l'appliquer à ce groupe.

Processus d'évaluation

En collaboration avec le Native Counseling Service of Alberta, le SCC a coprésidé un groupe de travail pour évaluer l'applicabilité du processus d'évaluation pour les délinquants autochtones. La réunion a eu lieu en mars 2003; le groupe de travail, composé d'intervenants internes et externes, a mis l'accent sur le processus d'évaluation des délinquants, notamment sur les mesures qui permettent d'évaluer la cote de sécurité. De même, le SCC examine actuellement le processus d'évaluation des délinquants pour s'assurer qu'il tient compte des différences de sexe et de culture. Le processus révisé sera prêt au moment de la consultation d'experts externes de l'évaluation des délinquants autochtones, en novembre 2004.

Recommandations de l'EC

1. le SCC détermine les obstacles qui nuisent à la réinsertion sociale des jeunes contrevenants et élabore des plans d'action pour régler les problèmes cernés avant la fin de 2004;
2. le SCC mette en œuvre ces plans d'action au plus tard le 31 mars 2005;
3. le SCC travaille en étroite collaboration avec des représentants d'autres compétences pour déterminer les endroits appropriés où les jeunes contrevenants devraient être

- à tous les intervenants intéressés;
- le Ministère donne une réponse publique aux recommandations formulées par la Commission des droits de la personne au plus tard le 31 octobre 2004.

Réponse du SCC

Conformément à une directive du solliciteur général de l'époque, le SCC a mis en place un plan d'action à la suite des recommandations du rapport Arbou. Le plan d'action a été communiqué à l'EC et a par la suite été approuvé par les ministres. À l'exception de des recommandations dont s'occupe le ministère de la Justice, le SCC a abordé toutes celles formulées par la juge Arbou et il surveille continuellement les points touchés par les recommandations pour en assurer la pertinence.

Dans le plan d'action on trouve les mesures suivantes :

- la sous-commissaire pour les femmes (SCF) examine chaque trimestre les tendances au chapitre des plaintes et des griefs;
- chaque trimestre, la SCF analyse les données fournies par les établissements sur les délinquantes qui ont dépassé leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle;
- on a rédigé une première version d'un protocole de dotation en personnel dans les établissements et on l'a diffusé aux bureaux locaux;
- tous les quatre mois, on recueille des statistiques sur la répartition selon le sexe du personnel de première ligne et, chaque année, on rédige un rapport sur la conformité avec le protocole;
- la SCF tient des réunions annuelles avec les intervenants et les consulte au besoin.

On terminera un plan d'action en réponse au rapport de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) sur les délinquantes d'ici le 31 octobre 2004. On a tenu des réunions avec des représentants de la CCDP pour élaborer un cadre de vérification. Le SCC effectuera de vastes consultations en ce qui concerne sa réaction aux recommandations de la CCDP.

Parmi les quelques problèmes soulevés par l'EC par le passé et réitérés par la CCDP, on trouve notamment :

- la cote de sécurité initiale;
- la réévaluation du niveau de sécurité;
- le processus d'évaluation.

initiales sur les Autochtones à l'intérieur du SCC. Les dirigeants du Ralliement national des Métis (RNM) et de l'Assemblée des Premières nations (APN) ont examiné la possibilité d'avoir un sous-commissaire aux initiatives autochtones. Ils nous ont conseillé d'investir dans la prestation de services aux délinquants autochtones plutôt que d'ajouter à la bureaucratie.

- Le SCC a entrepris plusieurs mesures pour garantir que les politiques et les pratiques s'adaptent aux différences culturelles et augmentent les possibilités d'une réinsertion sécuritaire dans la collectivité pour les délinquants autochtones. Il a terminé un premier examen global des politiques pour déterminer les problèmes systémiques possibles.

De plus, le SCC élabore actuellement, si ce n'est déjà fait, six programmes particuliers pour les Autochtones, qui concernent la guérison, la violence familiale, les crimes sexuels et la toxicomanie. Des Aînés et des agents de liaison autochtones ont été engagés pour fournir des services d'ordre culturel et spirituel et pour combler les écarts culturels à l'intérieur des établissements. Nous avons engagé des collectivités autochtones dans la construction de pavillons de ressourcement (LSCMLC, article 81), embauché des agents de développement auprès de la collectivité autochtone pour accroître le rôle des collectivités autochtones dans les établissements fédéraux (LSCMLC, article 84) et mis en place un conseiller et des groupes de travail autochtones (le Groupe de travail national sur les Autochtones [GTNA] et le Comité consultatif autochtone du commissaire [CCA]) pour mieux les informer des politiques et des pratiques du SCC. Ce dernier prévoit mettre en place son pavillon de ressourcement et ses plans d'action sur les Inuits et les Métis à la suite des recommandations du rapport de recherche.

DÉLINQUANTES

Recommandations de l'EC

Je recommande que :

- la ministre ordonne que le « plan d'action final » soit élaboré le plus rapidement possible conformément aux recommandations de la juge Arbou et que cette mesure soit suivie d'un processus de consultation faisant appel

planifié actuellement des consultations avec des spécialistes afin de mieux répondre aux besoins des délinquantes autochtones. De plus, il étudie les options concernant les unités de ressourcement pour les femmes et élabore des stratégies de recrutement et de maintien en poste d'infirmières autochtones.

L'EC a souligné le progrès qu'a réalisé le SCC en ce qui concerne les programmes axés sur les Autochtones et le renforcement des capacités communautaires autochtones.

Relations avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel

La LSCMLC est le cadre législatif de l'enoncé de mission du SCC. La mission reflète les valeurs des Canadiens et Canadiennes, notamment le respect de la règle de droit et un placement sous garde humain, sécuritaire et sûr. Conformément à sa mission, qui prône l'ouverture et l'intégrité dans sa reddition de comptes au public par l'entremise de la ministre, le SCC s'engage à faire preuve de transparence dans ses réponses à l'EC.

Pour mettre en œuvre des solutions efficaces aux défis auxquels il fait face, le SCC exige des

BESOINS SPÉCIAUX

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

Recommandations de l'EC

Je recommande que :

- la ministre nomme un sous-commissaire autochtone chargé expressément de s'occuper des programmes destinés aux Autochtones et d'assurer la liaison avec les collectivités autochtones, et que cette personne soit un membre votant permanent de tous les comités de direction existants afin que le point de vue des Autochtones soit pris en considération dans le processus décisionnel du SCC;
- la ministre entreprenne une évaluation des politiques, des procédures et des outils

Réponse du SCC

d'évaluation du SCC afin que les obstacles discriminatoires qui nuisent à la réinsertion sociale en temps opportun des délinquants autochtones soient recensés et éliminés. Cet examen devrait être mené par un organisme non lié au SCC, avec le soutien total et la participation des organismes autochtones, et le rapport connexe devrait être présenté au plus tard le 31 mars 2005.

- Le sous-commissaire principal du SCC s'est vu attribuer la responsabilité de coordonner les

Canadiens et Canadiennes et de ses partenaires clés, comme l'EC, qu'ils s'engagent dans l'élaboration d'une politique relative à la justice pénale. L'EC joue un rôle très important qui consiste à apprendre aux délinquants à résoudre les problèmes de manière prosociale, à éliminer les tensions et à garantir l'équité pour les détenus qui purgent des peines dans des pénitenciers canadiens. Ce rôle appuie directement le système de justice pénale en général et le SCC en particulier.

Le SCC entretient une relation étroite et unique avec l'EC. Au cours de la dernière année, ils ont tenu des réunions pour résoudre des problèmes qui les préoccupaient mutuellement, comme la technologie des détecteurs ioniques et l'accès des détenus aux ordinateurs.

L'EC continue de soulever des préoccupations que nous aborderons dans le présent rapport. Celui-ci présente les recommandations de l'EC et les mesures prises par le SCC. Ces mesures ont été réparties en grandes catégories pour permettre au lecteur d'avoir une vue d'ensemble des mesures prises dans un domaine particulier. L'ordre de la présentation des mesures prises est donc légèrement différent de celui que l'on trouve dans le rapport de l'EC.

Le partenariat avec les universités pour la recherche et le développement en ce qui concerne les problèmes propres aux femmes et augmenter, de façon active, le soutien de la collectivité.

L'enquêteur correctionnel (EC) a souligné plusieurs changements positifs que le SCC a apportés au cours de l'exercice financier précédent. De façon spécifique, il fait allusion à l'ouverture récente du cinquième établissement régional pour les délinquantes en Colombie-Britannique et a félicité le SCC pour sa consultation nationale sur les initiatives communautaires pour les délinquantes en juin 2003, qui a précédé une série de consultations régionales.

Réinsertion sécuritaire dans la collectivité

Le SCC a mis l'accent sur l'amélioration des possibilités pour une transition sécuritaire des délinquants et pour une réinsertion à long terme dans la collectivité. De façon spécifique, le SCC a mis en place des pratiques de surveillance communautaire intensive, élaboré le Programme de suivi dans la communauté, élargi ses services dans 25 centres d'emploi et d'employabilité, répondant ainsi aux besoins de quelque 6 000 délinquants, et pris des dispositions pour offrir d'autres logements communautaires et des services de soutien pour les 300 délinquants qui ont des besoins particuliers. Le SCC a également renégocié les ententes d'échange de services (avec le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, notamment) pour obtenir une prestation de services correctionnels uniformes et accroître les services communautaires et la capacité des programmes offerts aux délinquants pendant leur surveillance et après leur incarcération.

Les collectivités qui offrent des programmes et des services aux délinquants pendant leur surveillance et après leur incarcération sont essentielles à la sécurité publique. Le SCC a donc mis en place une approche qui met l'accent sur la transition dans la collectivité, s'est attaché à la création de comités consultatifs de citoyens interrégionaux et augmenté le nombre de cercles de soutien et de responsabilité pris en charge par les citoyens au moment de la mise en liberté des délinquants.

Le SCC examine actuellement les effets d'une libération d'office assortie d'une assignation à résidence. En ce qui concerne la surveillance

Réduction de la représentation disproportionnée des délinquants autochtones

communautaire, le SCC a entrepris une étude de faisabilité sur les agents communautaires de renseignements de sécurité, prévoit modifier l'infrastructure de la gestion communautaire pour les directeurs de district et a amélioré les protocoles d'entente avec les services de police.

Le SCC élabore actuellement, si ce n'est déjà fait, six programmes à l'intention des délinquants autochtones qui ont des problèmes liés à la guérison, à la violence familiale, aux crimes sexuels et à la toxicomanie. Des Aînés et des agents de liaison autochtones ont été embauchés pour fournir des services d'ordre culturel et spirituel et pour combler les écarts culturels à l'interieur des établissements. En ce qui concerne le renforcement des capacités communautaires, le SCC a engagé des collectivités autochtones pour la construction de pavillons de ressourcement (LSCMLC, article 81), embauché des agents de développement après de la collectivité autochtone pour accroître son rôle dans les services correctionnels fédéraux (LSCMLC, article 84) et mis en place des comités consultatifs et des groupes de travail autochtones pour mieux éclairer les politiques du SCC. Le SCC prévoit mettre en place ses pavillons de ressourcement et ses plans d'action en ce qui concerne les Inuits et les Métis à la suite des recommandations du rapport de recherche.

Le SCC et ses collaborateurs s'entendent pour dire que très peu de progrès ont été réalisés dans l'élaboration de stratégies qui ont réussi à dissocier les délinquants des gangs autochtones. Le SCC s'engage à travailler avec ses collaborateurs pour trouver des solutions. L'EC a souligné des changements encourageants dans les programmes et la gestion de la population, qui ont récemment réglé le problème des gangs autochtones à l'établissement d'Edmonton. Plus précisément, il a souligné le projet spécial mis en œuvre à cet endroit et croit que le projet a permis l'« ouverture » de la population en ce qui concerne une interaction sécuritaire entre les gangs et les autres détenus. Le SCC continuera à collaborer avec l'EC sur cette question.

Le SCC prévoit mettre en place les nouveaux programmes pour les Autochtones et accroître les unités de cheminement dans les cinq régions. Il

Surveillance et aide

L'évolution du profil du délinquant exige de nouvelles stratégies en matière de surveillance et d'aide. La surveillance se rapporte aux questions de sécurité et de sûreté tandis que l'aide concerne les interventions au chapitre des programmes et de la santé.

Sûreté et sécurité

Le SCC met actuellement en place un certain nombre de mesures de sécurité supplémentaires dans les établissements, surtout dans les établissements à sécurité maximale, notamment :

- la segmentation de la population des établissements à sécurité maximale;
- l'utilisation de la cour par rotation;
- l'utilisation structurée du temps pour le détenu;
- l'ajout de postes de directeur adjoint aux programmes de sécurité;
- la nouvelle formation pour l'utilisation des détecteurs ioniques et directives sur leur utilisation adressées aux visiteurs;
- le système d'indicateur du climat et d'établissement de profils visant à déterminer les tendances qui peuvent mener à l'instabilité;
- l'ajout de fouilles régulières et prévues dans tout l'établissement;
- le renforcement des mesures de sécurité au moment d'activités spéciales;
- l'accélération du processus d'examen du recours à la force;
- l'évaluation des unités de soutien intensif en ce qui concerne les délinquants toxicomanes.

Le SCC améliore ses systèmes de renseignement et d'information en mettant à niveau le Système de gestion des détenus (SGD). Il collabore également avec ses partenaires de Sécurité publique et Protection civile Canada (SPCC) et du ministère de la Justice ainsi qu'avec des collaborateurs du monde judiciaire d'autres administrations afin de créer une structure de renseignements moderne et des systèmes intégrés d'information qui lui permettront de répondre aux nouvelles exigences. Enfin, le SCC a entrepris un examen de la conformité des établissements à sécurité maximale et a apporté, au besoin, des premières modifications à l'infrastructure. On analyse actuellement des stratégies à plus long terme.

Interventions au chapitre de la santé et des programmes

Santé – Le SCC a entrepris plusieurs mesures pour améliorer la prestation de services de santé. Plus précisément, il a entamé des démarches pour faire accréditer ses unités de service de santé dans les établissements et a élaboré un protocole d'entente avec Santé Canada afin d'améliorer la lutte contre les maladies infectieuses. On effectue actuellement un examen du rôle des centres de traitement régionaux et on a entrepris des consultations afin d'éliminer l'exposition à la fumée secondaire dans les établissements.

Le SCC prévoit mettre en place un système d'information sur la santé, faire l'essai pilote d'un programme sur des pratiques sûres en matière de tatouage, élaborer une stratégie d'évaluation initiale en santé mentale et préparer et mettre en place des stratégies en santé mentale dans la collectivité avec l'aide de Santé Canada, des ministères connexes et des fournisseurs de services dans d'autres administrations.

Programmes – En ce qui concerne les programmes, le SCC a mis en place des interventions pour les détenus perturbateurs dans les établissements à sécurité maximale (stratégies d'interventions correctionnelles intégrées et stratégies d'interventions comportementales motivationnelles). Une approche d'exécution de programmes par modules facilitera les interventions prévues dans les programmes pour les délinquants qui purgent de courtes sentences. Neuf programmes de réadaptation ont été accrédités (trois pour les délinquants sexuels, trois pour la surconsommation d'alcool ou de drogues et trois pour les compétences psychosociales). De plus, le SCC a mis en place le Programme d'intervention pour délinquants toxicomanes.

Le SCC prévoit évaluer les programmes en matière de prévention de la violence, de délinquance sexuelle et de toxicomanie, mettre en place le programme d'orientation pour les condamnés à perpétuité, tel qu'il a été recommandé par le vérificateur général, accroître le nombre de programmes pour les femmes dans les établissements et la collectivité, améliorer la capacité des délinquantes d'avoir un emploi stable, conserver

à la réussite des programmes et à l'employabilité. Les problèmes au chapitre de la santé viennent compliquer encore la situation. En effet, les recherches révèlent que les détenus sont, de façon générale, en bien moins bonne santé que les autres membres de la population canadienne. Parmi les facteurs importants de comportement criminel et de santé publique, on trouve les taux continuellement élevés de surconsommation d'alcool et d'autres drogues (80 %) chez les délinquants et les coûts qui en découlent. Des taux élevés de maladies infectieuses (VIH/sida [2 %] et hépatite C [25 %]) viennent encore aggraver la situation.

Collectivement, les délinquants autochtones ont tendance à être plus jeunes, sont plus susceptibles d'être incarcérés pour un crime violent, ont des besoins beaucoup plus criants (p. ex. en ce qui concerne l'emploi et l'éducation) et ont eu plus souvent affaire au système de justice pénale lorsqu'ils étaient jeunes. Selon les dossiers des cas, un pourcentage extrêmement élevé de délinquants autochtones déclarent que les problèmes suivants sont présents dans leur milieu familial : consommation de drogues ou d'alcool chez les jeunes (80 %), mauvais traitements (45 %), absence ou négligence des parents (41 %) et pauvreté (35 %). Vingt-huit pour cent des délinquants autochtones ont été pupilles de l'État, et 15 % ont été envoyés dans des pensionnats. Les délinquants autochtones ont plus de problèmes de santé que les autres.

Les tribunaux ont maintenant tendance à imposer des peines plus courtes aux délinquants autochtones qu'aux délinquants non autochtones⁶. En même temps, les données révèlent que la population carcérale autochtone actuelle présente un risque plus élevé de récidive que les délinquants non autochtones. Par conséquent, le défi qui consiste à réduire la représentation disproportionnée des délinquants autochtones dans le système correctionnel fédéral demeure considérable.

Délinquantes

Les femmes représentent 4 % de la population carcérale fédérale. Depuis avril 2000, le pourcentage de femmes incarcérées pour un crime violent a augmenté de 9 % (passant de 242 en 2000 à 264 en 2004). Parallèlement, la proportion de femmes qui purgent des peines de courte durée (moins de trois ans) a augmenté de façon importante pour passer de 30 % à 36 %. Les délinquantes autochtones manifestent plus de besoins reconnus que les femmes non autochtones.

DÉFIS

L'évolution du profil de la population délinquante et la durée des peines imposées posent de nouveaux défis pour le SCC. Dans les sections suivantes, nous aborderons chaque défi et ferons état des mesures prises par le SCC et de celles qui sont prévues.

Délinquants autochtones

Le nombre de délinquants qui purgent des peines fédérales de courte durée (moins de trois ans) augmente parallèlement. La durée moyenne des peines est à son plus bas depuis 15 ans. Les peines de courte durée laissent moins de temps pour la gestion des cas et les interventions programmées. Le nombre de peines d'emprisonnement à perpétuité ou pour une période indéterminée, compte tenu du nombre croissant de délinquants qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité ou pour une période indéterminée, augmente de courte durée (moins de trois ans) fédérales de courte durée. La durée moyenne des peines est à son plus bas depuis 15 ans. Les peines de courte durée laissent moins de temps pour la gestion des cas et les interventions programmées.

En plus de tous ces problèmes, on observe depuis peu une augmentation des problèmes de santé mentale chez les délinquants. Cette tendance ajoute au nombre d'ordonnances de surveillance à long terme et en résidence délivrées par les tribunaux, et a des effets concomitants sur la gestion de la population, l'isolement et les libérations d'office. Au moment de leur admission, on observe que 20 % des détenus ont déjà été hospitalisés dans un établissement psychiatrique, 11 % ont un diagnostic de maladie psychiatrique (une augmentation d'environ 70 % depuis 1996-1997), et 18 % prennent des médicaments d'ordonnance pour ces problèmes de santé mentale. Le suicide chez les hommes incarcérés est près de quatre fois plus fréquent que chez les autres hommes de la société canadienne. On observe également une hausse des besoins en soins de longue durée et palliatifs, compte tenu du nombre croissant de délinquants qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité ou pour une période indéterminée.

Même si les Autochtones composent seulement 3 % de la population adulte canadienne, ils forment actuellement 18 % des délinquants dans les établissements et 16 % des délinquants sous surveillance dans la collectivité.

⁶ Centre canadien de la statistique juridique, 2000. *La surreprésentation des Autochtones dans le système de justice*, juin.

INTRODUCTION

MANDAT

Le mandat du Service correctionnel du Canada (SCC) au sein du système de justice est énoncé dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC). Le SCC vise à contribuer au maintien d'une société juste, vivante en paix et en sécurité :

- en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines;
- en aidant, au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

Le SCC est également guidé dans ses interventions par de nombreux règlements et de nombreuses autres lois, politiques et conventions internationales.

APPROCHE

Le système correctionnel fédéral canadien se sert d'approches axées sur la recherche dont le succès est reconnu à l'échelle internationale. De nombreux systèmes correctionnels dans le monde utilisent actuellement les outils axés sur la recherche élaborés par le SCC pour évaluer les besoins des délinquants et les risques qu'ils posent.

La recherche criminologique montre, de façon répétée, que l'approche énoncée dans la LSCMLC, soit la mise en liberté graduelle et contrôlée des délinquants dans la collectivité lorsqu'elle est sécuritaire et accompagnée d'une surveillance et d'un soutien adéquats, garantit efficacement la sécurité de nos collectivités à court et à long terme. Les délinquants qui ont pu profiter d'interventions ciblées sont moins susceptibles de commettre de nouveaux crimes⁵.

ÉVOLUTION DU PROFIL DE LA POPULATION DÉLINQUANTE

Population totale

Actuellement, les délinquants présentent un plus grand éventail de risques et de besoins qu'au cours des années précédentes. Les jeunes et les adultes ont davantage d'antécédents criminels, et leurs crimes sont plus violents. Quarante-vingt-dix pour cent des délinquants masculins ont déjà été condamnés pour des crimes lorsqu'ils étaient adolescents ou adultes. Quelque 81 % ont déjà commis un crime violent, et un sur trois purge présentement une peine de plus de dix ans. Le nombre de délinquants dont les caractéristiques exigent une incarcération dans un établissement à sécurité maximale au moment de l'admission a augmenté de 50 % depuis 1997.

L'incompatibilité entre des individus et parmi des groupes, en partie causée par l'augmentation de délinquants juvéniles qui purgent de courtes peines, devient un facteur de plus en plus important pour la sécurité et la sûreté en établissement. La croissance du crime organisé se reflète dans l'augmentation de l'appartenance à un gang parmi la population des délinquants — 15 % en 2003, comparativement à 12 % en 1997 — et de plus en plus de chefs de groupes organisés sont détenus dans des établissements fédéraux. Les gangs et le crime organisé s'adaptent aux efforts en matière de répression criminelle puisque les alliances fonctionnelles ou stratégiques parmi ces groupes sont communes et de plus en plus complexes.

La plupart des délinquants continuent d'avoir des antécédents professionnels instables, une faible scolarité, de nombreuses difficultés d'apprentissage, peu de compétences à résoudre des problèmes et des difficultés au chapitre de la maîtrise de soi. Ces facteurs sont peu propices à un traitement efficace,

⁵ J. McGuire, 1995, *What Works: Reducing Re-offending*, Chichester, John Wiley & Sons.

RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA
AU 3¹^e RAPPORT ANNUEL
DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

2003-2004

TABLEAU E
SUJETS DE PRÉOCCUPATION LES PLUS SOUVENT MENTIONNÉS PAR LES DÉLINQUANTS

ENSEMBLE DES DÉLINQUANTS

750	Soins de santé
611	Transfèrement
475	Visites et visites familiales privées
472	Effets gardés en cellule
430	Réceptivité du personnel
379	Isolément préventif
354	Conditions d'incarcération
295	Préparation des cas
280	Procédures de règlement des griefs
272	Renseignements consignés au dossier (accès, correction, divulgation)

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

102	Transfèrement
72	Soins de santé
58	Isolément préventif
54	Visites et visites familiales privées
52	Effets gardés en cellule
51	Réceptivité du personnel
51	Conditions d'incarcération
41	Classement par niveau de sécurité
40	Préparation des cas
39	Programmes/Services

DÉLINQUANTES

47	Soins de santé
28	Réceptivité du personnel
24	Isolément préventif
23	Conditions d'incarcération
21	Renseignements consignés au dossier (accès, correction, divulgation)
19	Procédures de règlement des griefs
19	Classement par niveau de sécurité
18	Permission de sortir – Décision
17	Transfèrement
17	Placement en cellule

TABLEAU C
PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE – PAR RÉGION

Région	Nombre total de contacts (*)	Nombre de détenus (**)
Atlantique	801	1 222
Québec	1 737	3 325
Ontario	1 862	3 455
Prairies	1 585	3 032
Pacifique	869	1 869
TOTAL	6 854	12 903

(*) Ne comprend pas 38 contacts dans les établissements provinciaux.
 (**) En mars 2004, selon le Système d'établissement de rapports du Service correctionnel du Canada.

TABLEAU D
SUITE DONNÉE SELON LE TYPE DE CAS

TYPE DE CAS	SUITE DONNÉE	NOMBRE DE PLAINTES
Réponse immédiate	Renseignement fournis	1 594
	Aiguillage du cas	1 109
	Plaintes retirées	203
	Total	2 906
Enquête	Renseignements fournis	1 163
	Non fondé	395
	Cas en suspens	91
	Aiguillage du cas	942
	Règle	1 227
	Plaintes retirées	168
	Total	3 986
TOTAL GÉNÉRAL		6 892

TABLEAU B (suite)
CONTACTS SELON ÉTABLISSEMENT

Nombre de jours passés en établissement	Nombre d'entrées	Nombre de contacts	Région/Établissement
9	29	172	Mountain
5	36	41	Pacifique et Centre régional de santé
4	16	44	William Head
54	227	851	Total pour la région
PRAIRIES			
12	68	165	Bowden
13	68	188	Drumheller
15	133	362	Edmonton
2	18	51	Grande Cache
2	4	5	Centre Pè Sakastèw
4	28	94	Centre psychiatrique régional
1	2	4	Riverbend
4	7	15	Rockwood
6	65	260	Pénitencier de la Saskatchewan
17	104	332	Stony Mountain
76	497	1 476	Total pour la région
QUÉBEC			
13	121	119	Archambault
15	111	184	Cowansville
15	56	165	Donncona
15	131	199	Drummondville
14	39	75	Centre fédéral de formation
6	129	117	La Macaza
14	23	113	Leclerc
10	9	14	Montée Saint-François
3	113	342	Port-Carrier
20	106	179	Centre régional de réception/USD Québec
12	16	27	Sainte-Anne-Plaines
5	854	1 534	Total pour la région
409	2 517	6 734	TOTAL GÉNÉRAL

TABLEAU B
CONTACTS SELON ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement	Nombre de contacts	Nombre de centres d'entrevues	Nombre de jours passés en établissement
Établissements pour femmes			
Burnaby	6	0	0
Edmonton	119	11	6
Centre régional de réception (Québec)	20	4	2
Grand Valley	111	31	7
Maison Isabel McNeil	9	4	1
Joliette	141	43	9
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	10	0	0
Nova	81	18	5
Centre psychiatrique régional (Prairies)	33	13	4
Springhill	5	0	0
Total	455	124	34
ATLANTIQUE			
Atlantique	222	99	15
Centre de rétablissement Shepody	8	3	0
Dorchester	309	81	10
Springhill	124	39	7
Westmorland	28	12	2
Total pour la région	691	234	34
ONTARIO			
Bath	89	40	8
Beaver Creek	55	18	3
Collins Bay	107	32	6
Fenbrook	195	96	15
Frontenac	52	20	2
Joyceville	234	61	10
Pénitencier de Kingston	492	141	15
Millhaven	178	79	9
Pittsburgh	19	18	2
Centre régional de traitement	52	9	3
Warkworth	254	125	11
Total pour la région	1 727	639	84
PACIFIQUE			
Elbow Lake (Kwikwexwelhp)	5	5	2
Ferndale	30	14	4
Kent	262	72	14
Matsqui	93	10	6
Mission	112	45	9

GLOSSAIRE

Contact	Tout échange entre le BEC et un délinquant, ou une personne agissant en son nom, au sujet d'un problème. Les contacts peuvent se faire par téléphone, par télécopieur, par lettre ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les installations correctionnelles fédérales.
Réponse immédiate	Tout échange au cours duquel l'information ou l'aide demandée par le délinquant est, de façon générale, immédiatement fournie par le personnel enquêteur du BEC.
Enquête	Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du Service correctionnel du Canada ou l'analyse de documents, avant que ne puisse être fournie l'aide ou l'information demandée par le délinquant. Les enquêtes varient considérablement quant à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler assez rapidement, mais d'autres exigent une étude approfondie des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du Service correctionnel du Canada.

TABEAU A (suite)
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATÉGORIE

TYPE DE CAS	CATEGORY		
	I/R ⁽²⁾	INQ ⁽³⁾	TOTAL
Transfèrement	Décision – Refus	109	147
	Mise en œuvre	53	87
	Non sollicité	99	116
	Total	261	350
	Analyse d'urine	9	10
Recours à la force		13	33
	Visites		
	Générales	119	246
Cas hors mandat	Visites familiales privées	46	64
	Total	165	310
	Autres questions	57	—
Décisions – Libérations conditionnelles		196	—
	Autres questions	57	—
TOTAL GÉNÉRAL		2 906	3 986
			6 892

(1) Voir Glossaire.

(2) R/I : Réponse immédiate (voir Glossaire).

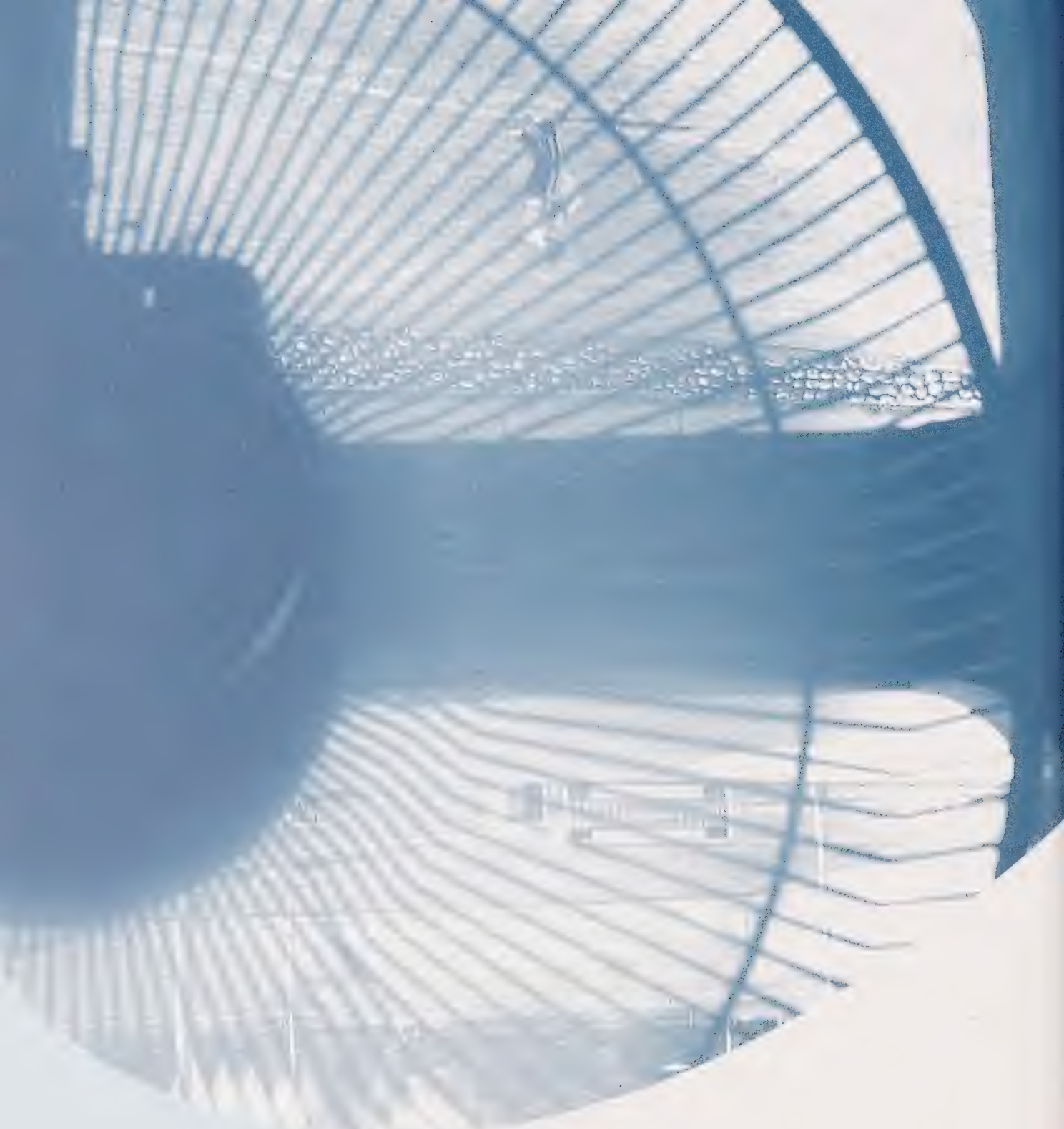
(3) ENQ : Enquête (voir Glossaire).

TABLEAU A (suite)
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE DE CAS			TOTAL
	I/R ⁽²⁾	INQ ⁽³⁾	TOTAL	
Questions financières	27	54	81	
Accès				
Rémunération	48	48	104	
Total	75	75	185	
Services alimentaires	23	31	54	
Procédure de règlement des griefs	103	177	280	
Santé et sécurité – Lieu de travail	8	11	19	
Détecteur ionique	8	5	13	
Soins de santé				
Accès	110	371	481	
Décisions	77	192	269	
Total	187	563	750	
Santé mentale				
Accès	7	20	27	
Programmes	3	3	6	
Total	10	23	33	
Métadone	19	47	66	
Langues officielles	5	4	9	
Fonctionnement/Décisions du BEC	48	11	59	
PlACEMENT pénitentiaire	29	34	63	
Programmes				
Accès	59	108	167	
Qualité/contenu	12	23	35	
Total	71	131	202	
Procédures de mise en liberté	27	27	54	
Demande de renseignements	117		117	
Sécurité des délinquants	56	103	159	
Fouille et confiscation	40	44	84	
Classement de sécurité	73	101	174	
Administration des peines – Calcul	20	27	47	
Réceptivité du personnel	242	188	430	
Téléphone	47	118	165	
Décision relative à une permission de sortir	26	73	99	

TABLEAU A
CONTACTS (1) PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE DE CAS		
	I/R ⁽²⁾	INQ ⁽³⁾	TOTAL
Isolément préventif	19	85	104
Conditions	94	181	275
PlACEMENT/Examen	113	266	379
Préparation des cas			
- Mise en liberté sous condition	63	76	139
Post-suspension	8	15	23
Permission de sortir	21	26	47
Transfèrement	44	42	86
Total	136	159	295
Effets gardés en cellule	176	296	472
PlACEMENT en cellule	41	86	127
Réclamations contre la Couronne			
Décisions	21	15	36
Traitement	33	28	61
Total	54	43	97
Programmes communautaires/Surveillance	3	5	8
Conditions d'incarcération	130	224	354
Correspondance	34	49	83
Décès ou blessures graves	7	8	15
Décisions (en général) – Mise en application	17	22	39
Régime alimentaire			
Pour des raisons de santé	13	29	42
Pour des motifs religieux	11	14	25
Total	24	43	67
Discipline			
Décisions d'un représentant indépendant	5	6	11
Décisions relatives à une infraction mineure	9	4	13
Procédures	22	23	45
Total	36	33	69
Discrimination	12	17	29
Emploi	50	70	120
Information versée au dossier			
Accès – Divulgation	45	80	125
Correction	93	54	147
Total	138	134	272



STATISTIQUES

des détenus soit prise en considération par le SCC dans le cadre de l'élaboration et de l'examen des politiques.

Pour appuyer notre processus d'enquête, les directeurs d'enquête ont mis en place des structures de rapport et de consultation à l'échelle régionale et nationale afin que les sujets de préoccupation non résolus et permanents soient portés à l'attention de la haute direction du SCC en temps opportun.

Le succès des activités du BEC repose sur les membres de son personnel. Je profite de cette occasion pour les remercier publiquement, au nom

de mon prédécesseur et en mon nom, et souligner le dévouement et le professionnalisme dont ils ont fait preuve pour gérer leur imposante charge de travail. Leur souci de l'équité et de la logique constitue la pierre angulaire du processus de règlement des griefs des détenus, de son autonomie et de son accessibilité. Les recommandations formulées à l'intention de la commissaire et de la ministre reposent sur leur travail. Leur contribution est inestimable.

travailler en collaboration avec le SCC et avec nos autres partenaires du système de justice pénale pour atteindre ces objectifs.

Sur le plan opérationnel, nous avons, cette année encore, traité environ 7 000 plaintes de détenus, et ce, avec un budget de base limité. Le personnel affecté à la réception et aux enquêtes a réglé immédiatement (renseignements, conseils, renvoi, etc.) quelque 3 000 plaintes, tandis que les autres ont fait l'objet d'une enquête. Les sujets ayant donné lieu à des plaintes et le type de mesures prises sont présentés dans la section intitulée « Statistiques » du présent rapport.

Les enquêteurs ont fait des visites prévues et imprévues dans chaque établissement correctionnel fédéral au cours de l'année. Au total, ils ont passé plus de 400 jours ouvrables dans les établissements et mené plus de 2 500 entrevues individuelles avec des délinquants sous responsabilité fédérale; ils ont aussi rencontré régulièrement des représentants de groupes des détenus dans chaque établissement du pays.

Le coordonnateur de l'examen des cas de recours à la force a non seulement géré le processus d'examen de plus de un millier d'incidents ayant nécessité le recours à la force, mais il a aussi mis en œuvre un processus régulier d'information et de consultation des régions en vue de contribuer à l'élaboration d'un mécanisme d'évaluation uniforme de ce type d'incidents.

En plus d'examiner les plaintes individuelles et les plaintes liées au système, les coordonnateurs des questions relatives aux femmes et aux Autochtones ont assuré une liaison continue avec des représentants d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui sont actifs dans le domaine de la justice pénale et des droits de la personne. L'avocat général et conseiller principal en politiques du BEC a géré de façon efficace, auprès de l'administration centrale, un processus visant à faire en sorte que la position du BEC concernant les questions ayant une incidence directe sur les droits

Au cours de l'année qui vient, le BEC travaillera en collaboration avec le SCC en vue de répondre aux besoins des délinquants dans ce domaine. Je suis persuadé que des ressources financières et humaines doivent être allouées à cette fin; le BEC appuiera les efforts du SCC pour trouver les ressources requises.

CONCLUSION

L'année a été productive. Même si nous ne sommes pas d'accord avec le Service correctionnel du Canada (SCC) concernant les solutions appropriées à

apporter à certains problèmes associés aux soins de santé, aux femmes et aux détenus autochtones, celui-ci a accompli des progrès et a pris des mesures importantes en vue de régler plusieurs sujets de préoccupation de longue date. Il a apporté des changements considérables à ses politiques et à ses opérations au chapitre des enquêtes, du recours à la force et des accusations de harcèlement et de mauvaise conduite portées contre le personnel. Le SCC a aussi poursuivi son examen et son évaluation des questions liées aux jeunes contrevenants, aux procédures de règlement des griefs des détenus et aux blessures subies par les détenus et à la violence en établissement. Par ailleurs, il a organisé deux séances de médiation portant sur ses politiques et ses procédures relativement à l'accès des détenus aux ordinateurs et à la fouille des visiteurs. Ce processus a ouvert la voie à l'élaboration d'un mécanisme intéressant pour apaiser les préoccupations des détenus, à laquelle participent non seulement le SCC et le BEC, mais aussi les détenus et les tierces parties intéressées.

La prestation de services correctionnels est une tâche difficile, et parfois ingrate, mais elle est essentielle à notre système de justice pénale. Le mandat du SCC consiste à gérer les peines imposées aux délinquants par les tribunaux en respectant les lois pertinentes, les individus et les droits de la personne, tout en accordant la primauté à la protection du public. Les Canadiens et les Canadiennes s'attendent à ce que leur système correctionnel offre aux délinquants des conditions de détention saines et sécuritaires et favorise leur réinsertion sociale. Je me réjouis de

du présent rapport, la plupart des conclusions de cet examen avaient été établies et la Direction des services de santé du SCC était sur le point de présenter ses conclusions et ses recommandations au Comité de direction.

Les résultats préliminaires de l'examen ont révélé qu'il était urgent de prendre des mesures à plusieurs égards :

- Les troubles mentaux doivent être diagnostiqués rapidement et avec exactitude au moment de l'admission des délinquants dans le système fédéral afin qu'ils puissent être incarcérés dans des établissements qui offrent des programmes adaptés à leurs besoins.
- Des unités de santé mentale doivent être mises en place dans les établissements à sécurité moyenne et à sécurité maximale et elles doivent être dotées d'un effectif complet de spécialistes qui pourront offrir aux détenus un traitement approprié, même s'il est moins complet que celui qui est offert dans les centres de traitement psychiatriques régionaux du SCC.

- Les besoins en soins de santé mentale des détenus hébergés dans les unités de détention spéciale doivent être évalués de façon appropriée et un traitement efficace doit leur être offert au besoin.
- Une plus vaste gamme de pathologies, par exemple, les troubles du contrôle des impulsions, le syndrome d'alcoolisme foetal et la toxicomanie, doivent être traitées dorénavant.
- Les installations réservées aux soins de santé mentale doivent être conformes aux normes provinciales en la matière.

- Certains établissements, comme le centre régional de traitement du pénitencier de Kingston, en Ontario, et le centre de rétablissement Shépody de l'établissement Dorchester, au Nouveau-Brunswick, ont du mal à offrir un traitement adéquat et devraient être remplacés par des installations appropriées.

- Il est impératif d'établir une liaison entre le SCC et des organismes communautaires afin d'offrir aux délinquants en liberté sous condition un traitement et un soutien continus.

Ce que nous savons :

- Le taux de prévalence des troubles mentaux est beaucoup plus élevé chez les détenus que chez les membres du grand public, et plus élevé chez les femmes que chez les hommes.
- La majorité des détenus ont un problème de toxicomanie et, dans de nombreux cas, ce problème a contribué au comportement criminel à l'origine de leur incarcération.
- Le taux de suicide est beaucoup plus élevé chez les détenus que chez les membres de la population générale du même groupe d'âge et plus élevé dans les établissements correctionnels canadiens que dans ceux de plusieurs autres pays.

Ces données sont tirées d'un rapport publié récemment par l'Association canadienne de santé publique, intitulé *Évaluation des besoins en soins de santé des détenus sous responsabilité fédérale*. Cette étude a été commandée par le SCC et le rapport connexe a été publié dans le numéro de mars-avril de la *Revue canadienne de santé publique* (www.cpha.ca/francais/cjph/cjph.htm).

Cette étude vient confirmer les constatations de plusieurs intervenants, dont le BFC et le SCC. En effet, on trouve dans les établissements correctionnels un nombre excessivement élevé de personnes qui ont besoin de soins en santé mentale, surtout des femmes.

Il est particulièrement regrettable que cette étude vienne également confirmer les conclusions de nombreux observateurs, qui sont appuyées par l'examen que mène actuellement le SCC sur les soins de santé mentale offerts dans ses établissements et selon lesquelles le traitement offert aux détenus atteints de troubles de santé mentale ne permet pas de préparer adéquatement ces derniers à leur mise en liberté en toute sécurité dans la collectivité.

Dans son rapport annuel de l'an passé, le BFC a indiqué attendre avec beaucoup d'impatience les résultats de l'examen mené par le SCC sur le rôle des centres de traitement régionaux et sur l'efficacité de l'évaluation des troubles mentaux chez les détenus et du traitement connexe. Au moment de la rédaction



SANTE MENTALE

autres détenus, d'une part, et a entravé la gestion efficace de la population, les opérations et la planification de la réinsertion sociale dans les établissements visés, d'autre part.

Le problème prend des dimensions encore plus grandes étant donné que (comme son nom l'indique) il a une incidence négative sur les délinquants autochtones, plus particulièrement sur les jeunes, qui sont incarcérés dans des établissements sans avoir accès à des programmes adaptés à leurs besoins en tant que jeunes adultes.

Nous avons constaté quelques améliorations encourageantes au chapitre des programmes et de la

gestion de la population pour régler ce problème, notamment à l'établissement d'Edmonton où a été mis en œuvre un projet spécial qui a donné de bons résultats jusqu'ici en favorisant « l'ouverture » de la population aux interactions sécuritaires entre les gangs et les autres détenus, et où un programme de traitement axé sur les membres de gang a donné des résultats positifs.

Malgré ces points positifs, il reste encore beaucoup à faire et nous avons hâte de travailler en collaboration avec le SCC sur ces questions.

établissements fédéraux pour femmes, de cerner les problèmes d'ordre opérationnel et stratégique et, enfin, de recommander des améliorations.

Le troisième et dernier rapport annuel sur le projet de vérification de la dotation mixte a été diffusé en avril 2001. Le SCC a alors indiqué qu'il procéderait à une « analyse attentive des raisons profondes et des recherches qui sous-tendent les recommandations formulées par l'équipe de la vérification » et qu'il avait l'intention de « consulter les intervenants intéressés et d'autres ministères avant d'arrêter sa décision quant à la suite à donner au rapport ».

Malgré les nombreuses initiatives mises en œuvre par le SCC au cours des trois dernières années, il n'a pas encore donné de réponse définitive aux recommandations formulées dans le rapport, que l'on peut consulter à l'adresse suivante : www.scc-scc.gc.ca/lex/pgrm/lsw/gender3/loc_f.shtml.

Nous avons été avisés en février de cette année que [TRADUCTION] « des gestionnaires des établissements pour femmes remplissaient chaque semaine une matrice sur la dotation mixte et qu'ils avaient l'intention de continuer à le faire pendant environ six mois. En outre, des employés du Secteur des délinquantes vont se rendre dans chaque établissement pour faire des entrevues avec les surveillants concernant cette question. Lorsqu'il aura terminé ces activités et pris une décision au sujet de cette question extrêmement importante, le SCC répondra au dernier rapport sur le projet de vérification de la dotation mixte ».

Il y a maintenant trois ans que le rapport a été diffusé.

Je recommande que :

- le SCC fournisse une réponse publique au rapport de 2001 sur le projet de vérification de la dotation mixte d'ici le mois de septembre 2004;
- des consultations auprès des intervenants et des autres ministères et organismes intéressés concernant la réponse du SCC soient menées d'ici le mois d'octobre 2004.

5. Politique anti-tabac du SCC

Le SCC a mis en place une politique provisoire dont l'objectif ultime pourrait être d'interdire l'usage du tabac dans tous les établissements. Cette politique vise à régler les problèmes de santé découlant de l'usage du tabac, y compris ceux qui sont attribuables à la fumée secondaire. Nous avons fait partie du groupe de travail chargé d'élaborer cette politique et nous avons consulté les détenus à ce sujet.

Nous sommes parfaitement conscients des effets néfastes de la fumée sur les délinquants, les employés et les visiteurs (y compris nos propres enquêteurs). La politique a pour but d'assurer la sécurité en milieu de travail et d'éviter les problèmes de santé, qui sont depuis toujours réglés par des tribunaux et des mécanismes administratifs en faveur des travailleurs, sans tenir vraiment compte des « droits » présumés des fumeurs.

En milieu carcéral, cependant, d'autres questions doivent être prises en considération.

Premièrement, un établissement correctionnel est l'endroit où habitent ses résidents. Même si la loi ne reconnaît pas tout à fait le « côté privé » des unités résidentielles, il faut néanmoins se demander, en ce qui concerne la politique, si certains privilèges doivent être associés au milieu de vie des détenus et si ces privilèges peuvent leur être accordés en respectant les droits des non-fumeurs.

Deuxièmement, l'incidence de l'interdiction de fumer sur les niveaux de stress et de perturbation en établissement doit être prise en considération.

Troisièmement, par souci d'équité, il faut tenir compte de l'accès relatif de certains détenus (ceux qui sont en isolement, p. ex.) aux aires extérieures pour fumeurs.

6. Gangs autochtones

On s'accorde à dire que la présence des gangs autochtones dans les établissements, en particulier dans la région des Prairies, a occasionné d'énormes problèmes aux détenus associés à ces gangs et aux

3. Délinquants âgés

Les délinquants âgés représentent un groupe de plus en plus important de détenus ayant des besoins spécifiques. Au printemps 2001, le SCC a terminé l'examen approfondi qu'il menait sur ce segment de la population carcérale et il a cerné un vaste éventail de domaines auxquels il fallait apporter des améliorations pour répondre de façon appropriée aux besoins de ces détenus. L'an dernier, le SCC était engagé à examiner de façon plus poussée les questions liées à l'hébergement, aux soins palliatifs, aux options en matière de réinsertion sociale et à l'élaboration des programmes.

Dans le numéro de mars-avril 2004 de la *Revue canadienne de santé publique*, qui a pour thème l'« Évaluation des besoins en soins de santé des détenus sous responsabilité fédérale », il est indiqué que, depuis 1993, la proportion de détenus âgés de 50 ans et plus a augmenté de 60 %, tandis que celle des détenus de 65 ans et plus a augmenté de 87 %. On y mentionne également la nécessité de recueillir plus de renseignements sur les soins de santé offerts à ce segment de la population carcérale et de porter une attention particulière à leurs besoins dans ce domaine.

Je recommande que, en réponse au rapport intitulé *Évaluation des besoins en soins de santé des détenus sous responsabilité fédérale*⁴, le SCC élabore un plan d'action précis axé sur la satisfaction des besoins des délinquants âgés.

4. Projet de vérification de la dotation mixte

Le SCC a lancé le projet de vérification de la dotation mixte en 1997 pour donner suite à une série de recommandations formulées dans le rapport de la Commission d'enquête Arbour. Le projet avait pour objectifs particuliers d'évaluer l'incidence de la dotation mixte dans les

Des travaux visant à régler plusieurs problèmes soulevés dans le rapport annuel de l'an dernier ont été entrepris, mais ils n'en sont encore qu'à l'étape préliminaire.

1. Consultation sur les droits de la personne, examen indépendant et responsabilisation au sein du système correctionnel canadien

Nous avons mis la dernière main à notre document de travail, qui sera largement distribué au cours de l'été 2004. Les intervenants sont invités à nous faire parvenir leurs commentaires par écrit d'ici la fin du mois d'octobre 2004. Le BEC tiendra des discussions bilatérales avec des particuliers et des groupes. Les parties intéressées seront consultées avant la fin de l'année civile 2004 pour aider le BEC à prendre position sur ces questions.

Le document de travail se trouve sur le site Web du BEC (www.octi-bec.gc.ca).

2. Unités à sécurité maximale

Le SCC vient tout juste de commencer à mettre en œuvre ses stratégies d'intervention correctionnelle intégrées, qui visent à inciter les détenus à sécurité maximale à participer aux programmes et à appuyer les progrès qu'ils accomplissent afin qu'ils puissent être transférés dans des établissements à niveau de sécurité moindre. Nous allons examiner l'efficacité de ces initiatives et tenter de déterminer si des restrictions supplémentaires seront imposées aux détenus. Nous espérons rencontrer la direction du SCC d'ici la fin de l'année pour procéder à un examen général. Entre-temps, les membres du personnel du BEC chargés d'enquêter dans les établissements visés aborderont cette question au cours de toutes leurs réunions avec les directeurs d'établissement et les représentants des détenus.



DOSSIERS EN COURS

UTILISATION DU DÉTECTEUR IONIQUE ET D'AUTRES MÉTHODES DE FOUILLE DISCRÈTE POUR LES VISITEURS

Difficultés du passé

Le BEC a reçu de nombreuses plaintes de la part de détenus et de visiteurs concernant les résultats inexacts du détecteur ionique. Nombre d'entre eux ont dit craindre que les visites ne soient restreintes ou suspendues uniquement en raison du résultat que donne le détecteur ionique, sans que d'autres données ne viennent corroborer le risque qu'un visiteur puisse introduire de la drogue dans l'établissement. Le SCC reconnaît que cette question mérite un examen plus approfondi, du moins en ce qui concerne le respect des procédures d'utilisation du détecteur ionique et l'exacitude des évaluations du risque sur lesquelles reposent les décisions de

restreindre les visites. Le SCC et le BEC ont accepté de tenir une séance de discussion sur le sujet. Cette séance a eu lieu à l'établissement de Matsqui, les 14 et 15 octobre 2003. Parmi les participants figuraient de nombreux gestionnaires et employés des établissements et de l'administration centrale du SCC ainsi qu'un représentant du BEC, des experts du fournisseur du détecteur ionique et des détenus. La discussion a porté principalement sur le cas d'un détenu de l'établissement de Matsqui et de sa conjointe dont les problèmes avec le système ont donné lieu au dépôt d'un grief au troisième palier.

Points positifs

À la suite de la séance de discussion, le SCC a accepté d'adopter de nouvelles lignes directrices afin de fournir des précisions sur l'utilisation du détecteur ionique, l'interprétation des évaluations du risque et la prise de décisions concernant les visites. La procédure adoptée repose dans une large mesure sur un document rédigé par les détenus de l'établissement de Matsqui en vue d'assurer l'impartialité et la fiabilité des renseignements utilisés pour prendre des décisions concernant les visites.

En vertu des nouvelles procédures, toutes les restrictions imposées pour les visites seront proportionnelles au niveau de risque déterminé par un examen exhaustif des circonstances, y compris le point de vue du visiteur visé.

Le SCC a aussi accepté de vérifier l'efficacité du

détecteur ionique et de toutes les autres méthodes de fouille discrète, en particulier les chiens détecteurs de drogue et les détecteurs de métal. Ces vérifications auront lieu au cours de l'année qui vient et le BEC sera consulté sur les critères à utiliser.

établissements.

Pour ce qui est de l'évaluation de l'efficacité des méthodes de fouille discrète, il faudra s'assurer que ces dernières permettent véritablement de déterminer les éléments requis pour prendre des décisions de restreindre les visites. En outre, il faudra démontrer que l'intrusion dans la vie privée occasionnée par ces mesures et les dépenses s'y rattachant permettent de réduire considérablement la quantité de drogue introduite dans les établissements.

Difficultés actuelles

L'adoption des nouvelles procédures a été reportée parce que le SCC désire tenir de vastes consultations. Elles ne seront donc probablement pas adoptées avant le mois de juillet 2005. Nous estimons qu'il s'agit là d'un processus inutilement long, compte tenu des activités de consultation et de planification qui ont déjà eu lieu.

Quoi qu'il en soit, lorsque la politique sera adoptée, il faudra veiller à ce que tout le personnel du SCC respecte les règles. Le personnel du BEC surveillera ce processus attentivement et examinera minutieusement toutes les préoccupations soulevées par les détenus et leurs visiteurs.

Je recommande que le SCC mette en œuvre ses nouvelles procédures concernant l'utilisation du

détecteur ionique et évalue l'efficacité des méthodes de fouille discrète d'ici la fin de décembre 2004.

ACCÈS DES DÉTENUS AUX ORDINATEURS

Difficultés du passé

L'an passé, après avoir examiné les rapports sur une série d'incidents liés au mauvais usage des ordinateurs dans les cellules, le SCC a décidé d'interdire l'introduction de nouveaux ordinateurs dans les cellules individuelles. Le SCC reconnaît qu'il est important que les détenus aient accès à des ordinateurs, mais il a l'intention d'en mettre à leur disposition dans des aires désignées à l'extérieur des cellules. Ces aires feront l'objet d'une surveillance et seront dotées de matériel qui ne pourra pas être utilisé à mauvais escient.

Des détenus, le BEC et plusieurs intervenants de la collectivité ont exprimé leurs préoccupations quant à

la nécessité des mesures prises et à l'incidence considérable que l'accès réduit aux ordinateurs pourrait avoir sur les programmes destinés aux délinquants, la réinsertion sociale et l'utilisation des ordinateurs à des fins personnelles (régler des litiges ou se divertir). La fourniture d'un nombre suffisant d'ordinateurs à l'extérieur des cellules s'est révélée une tâche extrêmement compliquée pour le SCC. À l'heure actuelle, le nombre d'ordinateurs disponibles est de beaucoup inférieur au nombre requis pour satisfaire à la demande.

Points positifs

À la demande de plusieurs intervenants, le sous-commissaire principal a organisé une séance de discussion visant à trouver des moyens d'accroître l'accès des détenus aux ordinateurs tout en assurant la sécurité. La séance a eu lieu au pénitencier de Kingston, le 26 mars 2004. Parmi les participants figuraient des cadres supérieurs de l'administration centrale du SCC, des représentants d'organismes de défense des droits des détenus, des gestionnaires et des employés des établissements, le conseiller juridique du BEC et, plus important encore, des détenus du pénitencier de Kingston, de l'établissement Joliette pour femmes et de l'établissement de Matsqui.

La séance de discussion du 26 mars a donné lieu à la formation d'un groupe de travail composé de représentants de tous les secteurs. Ce groupe a pour mandat de proposer des solutions concrètes et rapides qui permettront à tous les détenus d'avoir accès à un ordinateur sans risque pour la sécurité. On s'attend à ce que le groupe formule des recommandations de façon continue et à ce que des solutions soient adoptées au cours du présent exercice.

Difficultés actuelles

Il sera difficile d'optimiser l'accès des détenus aux ordinateurs en attendant que des mesures soient prises à la suite de la séance de discussion.

Le SCC doit veiller à ce que le personnel ne fasse pas « d'excès de zèle » au chapitre de la surveillance et de la confiscation des ordinateurs utilisés présentement dans les cellules.

Le nombre d'ordinateurs disponibles dans les aires réservées à cette fin ne suffit pas à répondre à la demande étant donné qu'un nombre croissant de délinquants entrent dans le système sans avoir accès à leur propre ordinateur. Les pressions exercées par les détenus pour avoir accès à un ordinateur afin de participer à des programmes et de trouver un emploi augmentent.

Le recommandé que :

- les solutions proposées par le groupe de travail soient mises en œuvre de façon prioritaire afin que le problème soit en grande partie résolu au cours du présent exercice;
- les solutions adoptées permettent à tous les détenus qui désirent acquérir des compétences en informatique et profiter de la technologie de l'information du XXI^e siècle d'avoir accès à un ordinateur.

RECOURS À L'ISOLEMENT DANS LES CAS DE MALADIE MENTALE

Difficultés du passé

Le BFC craint que le SCC n'ait recours à l'isolement aux fins de traitement (modification du comportement) sans tenir compte du droit du patient à consentir à une telle mesure en ayant pleinement conscience des conséquences d'un refus. Par ailleurs, le BFC aimerait avoir l'assurance que le recours à l'isolement est conforme aux règles régissant l'isolement préventif.

Points positifs

Le SCC a adopté un protocole qui a permis d'apaiser les préoccupations du BFC en cette matière. Tous les détenus traités (et leurs représentants) et le personnel des Services de santé sont informés des modalités de ce protocole.

- Je recommande que :
- le SCC mette en place, avant le 31 mars 2005, un programme d'échange de seringues après avoir consulté des spécialistes de la santé et de la sécurité, des délinquants, des employés et les organismes communautaires appropriés;
 - la ministre ordonne au SCC de mettre en œuvre un tel programme si celui-ci ne donne pas suite à cette recommandation.

Points positifs

Le Programme national de traitement d'entretien à la méthadone du SCC fonctionne de façon relativement harmonieuse et efficace. Même si je souhaite que ce programme soit offert à un plus grand nombre de détenus, je félicite le SCC pour cette initiative.

Autre point positif, la Direction des services de santé du SCC mettra bientôt en œuvre un projet pilote visant à favoriser l'accès à des pratiques de tatouage sécuritaires dont les coûts seront assumés en partie par les détenus. De nombreuses préoccupations en matière de sécurité sont prises en considération dans le cadre de ce projet.

Difficultés actuelles

- La réalité demeure que :
- l'interdiction de consommer de la drogue et d'utiliser des accessoires connexes, même s'il s'agit la d'une mesure extrêmement louable, n'a pas permis d'éliminer la consommation de drogues illicites;
 - l'interdiction d'utiliser des drogues injectables et l'utilisation clandestine des rares seringues disponibles ont causé des torts considérables.
- Le SCC n'a encore pris aucune mesure concernant l'échange de seringues, malgré les données qui, tant au Canada qu'à l'étranger, font état des avantages pour la santé de ce type de programmes.

renseignements médicaux est un droit fondamental qui ne devrait être enfreint qu'avec le consentement éclairé explicite des délinquants ou, encore, lorsque des objectifs parfaitement justifiés, comme la sécurité publique, nécessitent une dérogation. Les problèmes administratifs et les coûts sont des éléments qui ne doivent pas l'emporter sur le droit fondamental à la vie privée.

qu'il hésite à offrir de nouvelles garanties de crainte que celles-ci n'exigent des ressources additionnelles ou ne compliquent les procédures actuelles en raison de l'utilisation de renseignements d'ordre psychologique dans la gestion des cas.

Nous estimons que cette position va à l'encontre du principe selon lequel le droit à la protection des

- la garde et le contrôle des professionnels de la santé;
- exige le consentement écrit des délinquants avant que ces derniers ne fournissent au personnel du SCC des renseignements pour les besoins de l'évaluation du risque;
 - interdit la divulgation des renseignements médicaux sans le consentement des délinquants, sauf si leur divulgation est nécessaire pour empêcher qu'une personne donnée ne subisse immédiatement de graves dommages (la même norme qui s'applique au grand public);
 - donne aux délinquants la possibilité d'être informés des renseignements médicaux que le SCC a l'intention de divulguer et la possibilité de contester cette mesure;
 - donne aux délinquants une description de tous les renseignements médicaux qui sont divulgués sans leur consentement.

MALADIES INFECTIEUSES

Difficultés du passé

En 1996, le Comité d'experts sur le sida et les prisons (CESP), qui a été créé par le SCC, a signalé une augmentation du nombre de délinquants atteints de maladies infectieuses. Il a déterminé que cette augmentation était notamment attribuable à l'utilisation et au partage d'accessoirs destinés à la consommation de drogues ainsi que, dans une certaine mesure, aux pratiques de tatouage non sécuritaires. En 2003, la plupart des recommandations formulées par le CESP concernant la sensibilisation, le traitement et la réduction des méfaits avaient été mises en œuvre. Le SCC n'avait toutefois pas donné suite à la recommandation portant sur la désignation de lieux autorisés pour le tatouage sécuritaire dans les établissements et l'échange de seringues. Le BEC a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de donner suite à toutes les recommandations du CESP.

La consommation de drogues à des fins non médicales est illégale dans les établissements correctionnels et pose d'évidents problèmes en matière de sécurité. En outre, le SCC a dit craindre que les détenus n'utilisent les seringues et les outils de tatouage comme armes.

Le CESP estime que le risque de transmission de maladies l'emporte sur les préoccupations d'ordre juridique et sécuritaire. La Direction des services de santé du SCC est aussi de cet avis, tout comme le rapport sur la santé des délinquants² publié en 2004 par l'Association canadienne de santé publique et le rapport sur les femmes purgeant une peine de ressort fédéral³ publié en 2003 par la Commission canadienne des droits de la personne.

² Association canadienne de santé publique, 2004. *Évaluation des besoins en soins de santé des détenus sous responsabilité fédérale*, Revue canadienne de santé publique, volume 95, supplément 1 (supplément thématique consultant un rapport), mars/avril.

³ Commission canadienne des droits de la personne, 2003. *Protégeons leurs droits : Examen systématique des droits de la personne dans les services correctionnels destinés aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral*, décembre.

Points positifs

Le SCC est en train de mettre en place un processus qui lui permettra d'examiner rapidement et uniformément les décisions en matière de classement selon le niveau de sécurité, tout en maintenant la politique des deux ans et en recommandant des dérogations à cette politique.

Difficultés actuelles

Nous estimons que cette règle demeure contraire à la loi et continue à occasionner les problèmes de gestion de la population attribuables au placement inutile de certains détenus dans des établissements à sécurité plus élevée que ne l'exigent les circonstances.

Si cette politique n'est pas abolie, le nouveau processus d'examen devra être mis en œuvre plus tôt que prévu.

CONFIDENTIALITÉ DES RENSEIGNEMENTS MÉDICAUX

Difficultés du passé

Depuis plusieurs années, le BEC s'efforce activement d'inciter le SCC à adopter une politique visant à assurer la confidentialité des renseignements recueillis par les Services de santé. Les mesures initiales prises par le SCC en cette matière établissaient une distinction entre les renseignements recueillis à des fins de traitement et les renseignements recueillis en vue d'évaluer le risque. Dans ce dernier cas, les renseignements ne doivent habituellement pas être divulgués, sauf s'il est nécessaire de le faire pour protéger le délinquant ou d'autres personnes ou si leur divulgation est imposée par la loi. En pareil cas, on considère que le détenu ou la détenue n'a pas droit à la confidentialité, étant donné qu'il ou elle a été informé du but non médical de la collecte de ces renseignements avant de les fournir et qu'il ou elle a confirmé par écrit avoir été effectivement avisé du but en question.

Cependant, l'an passé, le SCC semble avoir revu sa position, en soutenant que tous les renseignements qui figurent dans les dossiers des Services de santé

Difficultés actuelles

Nous continuons à être grandement préoccupés par la protection des renseignements médicaux fournis par les délinquants. Si ces derniers ne peuvent obtenir l'assurance que ces renseignements ne seront divulgués qu'avec leur consentement, ils pourraient hésiter à se faire traiter et à répondre franchement aux questions des fournisseurs de soins de santé.

Les dernières discussions que nous avons eues avec des représentants de la Direction des services de santé n'ont pas permis de faire avancer ce dossier. Ces derniers semblent peu enclins à adopter de nouvelles mesures destinées à accroître la protection des renseignements médicaux et estiment que celles qui sont énoncées dans la politique sont suffisantes. Entre autres, le SCC soutient plus particulièrement

- Je recommande que :
- la politique relative au classement des délinquants condamnés à perpétuité soit abolie;
- la ministre entreprenne immédiatement un examen sur la légitimité de cette politique et sur son incidence sur les délinquants au cours des trois dernières années ;
- dans l'interval, le SCC veille à ce que le nouveau processus de dérogation au classement en sécurité maximale soit mis en œuvre au plus tard le 31 août 2004.

- Je recommande que :
- le SCC détermine les obstacles qui nuisent à la réinsertion sociale des jeunes contrevenants et élabore des plans d'action pour régler les problèmes cernés avant la fin de 2004;
 - le SCC mette en œuvre ces plans d'action au plus tard le 31 mars 2005;
 - le SCC travaille en étroite collaboration avec des représentants d'autres compétences pour déterminer les endroits appropriés où les jeunes contrevenants devraient être incarcérés ainsi que les programmes et les stratégies auxquels il faudrait recourir.

POLITIQUE DU SCC SUR LE CLASSEMENT DES DÉLINQUANTS QUI PURGENT UNE PEINE D'EMPRISONNEMENT À PERPÉTUITÉ

Difficultés du passé

Désignée communément par l'expression « règle des deux ans », cette politique du SCC modifie l'Échelle de classement par niveau de sécurité de façon que les délinquants nouvellement admis et condamnés à une peine d'emprisonnement à perpétuité purgent automatiquement au moins les deux premières années de cette peine dans un établissement à sécurité maximale.

Cette politique est contraire à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et elle a contribué à accroître les problèmes de surpopulation et les conflits. En outre, le SCC n'a pas démontré sa volonté ni sa capacité à annuler rapidement certaines décisions de placement non justifiées dans les cas pertinents. En 2003-2004, nous sommes toujours témoins de nombreux cas de détenus qui, de toute évidence, n'ont pas besoin d'être incarcérés dans un établissement à sécurité maximale et qui se sont vu refuser un autre placement ou qui ont dû subir des délais excessifs pour que la décision relative à leur placement soit examinée.

Nous recommandons que le *Bulletin politique* n° 107 — selon lequel les délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre au premier ou au second degré doivent être considérés comme des détenus à sécurité maximale pendant au moins les deux premières années de leur incarcération dans un établissement fédéral — soit immédiatement abrogé et remplacé par des évaluations individuelles justes et équilibrées¹.

Cette question est la source d'un différend profond entre le BEC et le SCC depuis l'adoption de la politique en février 2001. Avec l'appui de plusieurs intervenants de la collectivité, nous avons demandé régulièrement l'abolition de cette politique. La Commission canadienne des droits de la personne nous a également appuyés dans son rapport de janvier 2004 :

¹ Commission canadienne des droits de la personne. 2003. *Protégeons leurs droits : Examen systématique des droits de la personne dans les services correctionnels destinés aux femmes pourgeant une peine de ressort fédéral*, p. 36, décembre.

JEUNES CONTREVENANTS

Difficultés du passé

Même si un nombre minime de délinquants mineurs sont admis dans les établissements correctionnels aux termes de l'ancienne Loi sur les jeunes contrevenants ou de l'actuelle *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, le BEC est d'avis que les personnes de moins de 18 ans ne devraient jamais être incarcérées dans des établissements correctionnels fédéraux. Nous recommandons au SCC d'adopter lui aussi cette position chaque fois que les tribunaux lui demandent son avis concernant la possibilité d'incarcérer un mineur dans un établissement fédéral.

Par ailleurs, nous estimons que le SCC devrait offrir des services et des programmes spéciaux aux détenus de moins de 21 ans. Ces délinquants, qui sont la plupart du temps plus de 400, sont souvent désavantagés par rapport aux autres détenus : ils sont placés en isolement, ils subissent de mauvais traitements de la part d'autres détenus, ils ont difficilement accès aux programmes et ils affichent un faible taux de succès pour ceux auxquels ils

Points positifs

Le SCC a accepté d'effectuer des recherches sur les effets néfastes que l'incarcération dans un établissement correctionnel fédéral a sur les détenus de moins de 21 ans comparativement aux autres détenus. Voici quelques-uns de ces effets négatifs :
 ■ retards au chapitre de la mise en liberté;
 ■ difficultés à accéder aux programmes et à les suivre jusqu'au bout;
 ■ infractions disciplinaires;
 ■ placement en isolement;
 ■ implication dans des incidents graves;
 ■ blessures;
 ■ appartenance à des gangs.

À la lumière de ces renseignements, le SCC déterminera si des programmes, des services ou des placements spéciaux doivent être offerts aux jeunes contrevenants. À cette fin, il travaillera en étroite collaboration avec un groupe mixte de représentants des services correctionnels formé lors de la réunion de juin 2003.

Difficultés actuelles

Le SCC persiste à ne pas reconnaître la nécessité d'offrir des unités résidentielles, des programmes et d'autres services spéciaux aux jeunes contrevenants. Il soutient que les programmes offerts à l'ensemble des détenus peuvent être adaptés aux besoins des jeunes contrevenants. Nous attendons toujours un suivi complet de la réunion qui a eu lieu en juin, surtout pour ce qui est des interactions avec d'autres compétences sur la façon de répondre aux besoins des jeunes contrevenants.

La difficulté consiste à offrir aux jeunes contrevenants un environnement correctionnel sécuritaire et humain et à leur donner la possibilité de participer à des programmes appropriés pour qu'ils puissent retourner rapidement et avec succès dans la collectivité.

participent et, enfin, ils sont affiliés à des gangs et leur mise en liberté sous condition est souvent retardée.

Le SCC a indiqué qu'il n'était pas prêt à admettre que les mineurs ne devraient jamais être incarcérés dans les établissements correctionnels fédéraux, mais il a accepté de confier à des membres de son personnel la tâche de fournir aux tribunaux des renseignements pertinents sur les sujets de préoccupation associés à la présence de mineurs dans ces établissements.

En juin 2003, le SCC a organisé une réunion sur les jeunes contrevenants au cours de laquelle les participants se sont efforcés de déterminer, entre autres, s'il fallait offrir à ces détenus des programmes adaptés à leurs besoins particuliers. En outre, une réunion de suivi devait être organisée pour vérifier si le SCC respectait la nouvelle *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

Des améliorations considérables ont été apportées aux procédures régissant le traitement des plaintes de harcèlement et de mauvaise conduite portées contre le personnel.

Le SCC a affecté des ressources additionnelles au traitement des plaintes en vue d'éliminer les arrières aux niveaux régional et national.

De nouvelles applications de technologie de l'information ont été développées pour assurer la surveillance régulière des indicateurs de changement fréquents sur d'importants aspects du processus de règlement des griefs, notamment la charge de travail des analystes, la détermination des griefs prioritaires et la prise rapide de mesures correctives.

Le SCC et le BEC ont facilité les discussions dans deux séances de médiation très prometteuses sur les questions systémiques. Nous prévoyons en organiser d'autres en 2005.

L'attention d'une gestion responsable. La détermination et l'affectation de fonds pluriannuels en vue de régler le problème des retards doivent être considérées comme des questions prioritaires.

Même si certains rapports trimestriels ont commencé à être produits, nous ne sommes pas certains que la direction du SCC les utilise pour déterminer les circonstances qui donnent lieu au report du traitement des griefs et pour régler les problèmes connexes.

Le SCC a accepté de discuter de la façon dont les plaintes et les griefs sont analysés, plus particulièrement du point de vue des éléments de preuve. Cette constatation repose sur notre observation préliminaire selon laquelle la détermination des renseignements pertinents et l'évaluation de leur valeur probante pourraient nécessiter un examen plus approfondi.

Le système promoteur qui consiste à désigner des médiateurs dans les établissements pour tenter de régler rapidement les plaintes sans le recours aux procédures officielles, qui fonctionnait apparemment bien au Québec et en Alberta, semble avoir perdu son élan. Le soutien de la direction et les ressources affectées à ces postes semblent avoir diminué considérablement. Cette situation est regrettable, étant donné que cette approche favorise grandement le règlement efficace des plaintes et évite le recours inutile aux procédures officielles plus coûteuses.

- Je recommande que le SCC s'efforce d'atteindre les résultats mesurables suivants d'ici la fin de 2004 :
 - le SCC exige, de façon prioritaire, que tous les cadres supérieurs qui participent au processus de règlement des griefs s'efforcent de traiter les griefs le plus rapidement possible;
 - le SCC détermine et fournisse les ressources humaines requises pour assurer le traitement rapide des griefs avant la fin de 2004;
 - le SCC veille à ce que soient publiés tous les rapports trimestriels sur les griefs qu'il avait accepté de produire et à ce que ces rapports soient examinés à toutes les réunions des comités de gestion des établissements et des régions ainsi qu'aux réunions du Comité de direction du SCC.

Points positifs

Un système est maintenant en place pour permettre à la haute direction de partout au pays de travailler en collaboration avec des employés qualifiés et d'assurer le transfert des détenus placés en isolement depuis longtemps. Les détenus incarcérés dans des établissements dont le niveau de sécurité est supérieure à celui auquel ils sont classés pourront ainsi être transférés dans les établissements appropriés où des places se libéreront.

Difficultés actuelles (suite)

de détenus qui demeurent en isolement en attendant leur transfert.

En outre, nous avons exprimé nos préoccupations concernant les deux problèmes particuliers suivants :

- les retards au chapitre des transfèrements qui ont été approuvés;
- le temps que mettent les régions qui pourraient éventuellement recevoir des délinquants à répondre aux demandes de transfèrements interrégionaux.

Le SCC a l'intention de régler ces problèmes dans un avenir rapproché.

PROCÉDURES DE RÉGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENU

Difficultés du passé

Depuis plusieurs années, nous insistons sur les deux sujets de préoccupation suivants concernant la façon dont le SCC s'acquitte des obligations qui lui incombent relativement au système de règlement des griefs des détenus :

- retards importants et continus à traiter les griefs, en particulier au niveau des administrations

- défaut d'utiliser les résultats de l'analyse des griefs comme outil de gestion en produisant des rapports trimestriels, comme le SCC a explicitement promis de le faire sur les questions liées aux Autochtones, aux délinquantes et aux Services de santé.

Points positifs

Le SCC a élaboré à l'intention du personnel un nouveau guide sur les plaintes et les griefs en tenant compte de certaines des suggestions que le BEC a formulées lors des consultations.

Difficultés actuelles

Les délais importants observés au chapitre du traitement des griefs demeurent un sujet de préoccupation considérable. Le SCC devra admettre qu'il s'agit d'un problème qui exige

■ raisons pour lesquelles les délinquants
 placements à l'extérieur;
 permissions de sortir sans escorte et de
 autochtones sont continuellement désavantagés en
 ce qui concerne l'obtention rapide de leur mise en
 liberté sous condition.

Difficultés actuelles

La prestation en temps opportun de programmes
 aux détenus continue de poser problème.

Les établissements à sécurité moyenne sont
 surpeuplés, tandis que les établissements à sécurité
 minimale ont beaucoup de places libres.

Les retards au chapitre de la préparation des cas
 en vue des audiences de libération conditionnelle
 demeurent anormalement élevés.

Le nombre de placements à l'extérieur et de
 permissions de sortir sans escorte continue à
 diminuer, particulièrement dans les établissements
 à sécurité moyenne.

Les délinquants autochtones sont toujours
 désavantagés par rapport aux autres délinquants
 pour ce qui est de l'accessibilité à la mise en
 liberté sous condition.

Points positifs

Le SCC a mené un examen sur la disponibilité
 actuelle des programmes, la longueur des listes
 d'attente et l'exacitude de la base de données
 existante pour déterminer si les délinquants avaient
 accès aux programmes en temps opportun. Il s'agit
 de la première étape utile visant l'élaboration d'un
 système permettant aux détenus d'avoir accès aux
 programmes en temps opportun.

Un groupe de travail mixte composé de représentants
 du BEC, du SCC et de la CNLC (Commission
 nationale des libérations conditionnelles) a été formé
 en juillet 2003. Ce groupe avait pour mandat de
 déterminer les facteurs qui contribuent aux retards
 concernant la présentation des cas devant la CNLC
 et à trouver des façons de régler ce problème. Le
 groupe de travail devrait présenter son rapport
 définitif en juillet 2004.

TRANSFÈREMENT DES DÉLINQUANTS

Difficultés du passé

Le SCC nous a fourni les résultats préliminaires de
 la vérification qu'il a effectuée sur le processus de
 transfèrement. Nous estimons que cette vérification
 aurait également dû porter sur les deux facteurs
 suivants :

Points positifs

Le SCC a élaboré un cadre de contrôle de la gestion
 qui lui permettra de vérifier si les établissements
 respectent toutes les règles énoncées dans les lois et
 les politiques sur le transfèrement.

Difficultés actuelles

■ la présence continue d'un grand nombre de
 détenus dans des établissements d'un niveau de
 sécurité supérieur à celui auquel ils sont classés;
 ■ la qualité des données utilisées pour assurer la
 surveillance du processus de transfèrement.

Il y a toujours un nombre excessivement élevé de
 détenus dans des établissements dont le niveau de
 sécurité ne correspond pas à la cote de sécurité
 qui leur a été attribuée et, plus particulièrement,

collectivité en raison de l'utilisation du système téléphonique Millennium. Depuis plusieurs années, le SCC essaie de modifier ce système afin de réduire son fardeau financier. Des litiges persistants parmi les fournisseurs de services ont obligé le SCC à remettre à plus tard l'adoption des innovations prévues.

Le BEC est particulièrement préoccupé par les sommes élevées que doivent déboursier les détenus pour communiquer avec les membres de leur famille et d'autres personnes importantes de la

toutefois qu'aucune augmentation des indemnités versées aux détenus n'est prévue.

Points positifs

De vastes consultations sur la gestion des ressources financières des détenus sont actuellement menées auprès du BEC, des délinquants et des organismes communautaires de défense des droits des détenus. Ces consultations visent à trouver de nouveaux moyens de permettre aux détenus d'avoir des revenus et de se procurer directement certains biens et services en retour de leur travail ou de leur participation aux programmes. Les compétences et les aptitudes des délinquants à gérer leurs ressources financières seront aussi examinées. Le SCC a indiqué son intention de régler les deux problèmes occasionnés par l'insuffisance des ressources financières des détenus.

Dans certaines régions, le manque de travail a aggravé la difficulté des détenus à avoir des ressources financières suffisantes. En outre, il y a eu une diminution générale des indemnités que reçoivent les détenus pour leur travail et leur participation aux programmes. Cette tendance est extrêmement troublante. Même si les litiges concernant le système Millennium sont réglés, la mise en place d'un système plus équitable tarde toujours.

Difficultés actuelles

- Je recommande que :
- le SCC entreprenne immédiatement un examen du niveau de rémunération des détenus, de l'accès à l'emploi, de la disponibilité des fonds au moment de la mise en liberté sous condition, puis qu'il élabore des plans d'action pour régler ces questions avant le 31 décembre 2004;
 - le SCC mette en place un système téléphonique offrant des taux comparables à ceux qui sont offerts dans la collectivité au plus tard le 31 mars 2005.

PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

Difficultés du passé

Les sujets de préoccupation associés à ces questions portent sur la capacité du SCC à offrir des programmes adaptés aux besoins des délinquants et à préparer efficacement leurs cas en temps opportun en prévision de leur audience de libération conditionnelle.

Les recommandations formulées précédemment par le BEC en vue de commencer à résoudre les

- problèmes observés étaient axés sur les sujets suivants :
- capacité actuelle des programmes, longueur des listes d'attente et mesures requises pour combler les lacunes;
- raisons précises associées au nombre élevé de renoncations, de reports et d'ajournements des audiences de libération conditionnelle;
- causes de la baisse considérable du nombre de

POLITIQUE SUR LES FOUILLES À NU

Difficultés du passé

L'an dernier, le BFC a exprimé ses préoccupations concernant les résultats préliminaires de l'examen mené par le SCC à l'égard de sa politique sur les fouilles à nu. Nous sommes d'avis que cette politique n'a pas réussi à régler les problèmes que nous avons soulevés en 1999 et au cours des années suivantes. Nous continuons à être particulièrement

préoccupés du recours abusif à la force (par rapport à d'autres méthodes de fouille) pour effectuer des fouilles à nu et des motifs arbitraires invoqués pour justifier certaines fouilles à nu exceptionnelles dans l'ensemble des unités résidentielles ou des établissements aux termes de l'article 53 de la LSCMLC.

Points positifs

Le SCC va bientôt publier un manuel de référence sur les fouilles à l'intention du personnel chargé d'effectuer tous les types de fouille, y compris les fouilles à nu. Il appuie également la politique en adoptant un nouveau formulaire pour l'autorisation, l'examen et la surveillance des fouilles à nu en cas d'urgence et de circonstances exceptionnelles. Ces changements entreront en vigueur le 15 octobre 2004. Le SCC estime que ces documents permettront de régler toutes les préoccupations que nous avons soulevées et qu'ils empêcheront que ne se reproduisent des événements comme ceux pour lesquels nous avons dû recourir à la médiation.

Difficultés actuelles

Si le manuel permet d'apaiser toutes nos préoccupations, son adoption et le respect des procédures qui y seront énoncées devront continuer à faire l'objet d'une surveillance et d'un examen de la part du SCC et du BFC. Il faudra surtout veiller à le distribuer assez largement pour que tous les intervenants des établissements et de la collectivité puissent s'y référer.

Je recommande que :

- le SCC publie les documents relatifs aux fouilles à nu au plus tard le 15 octobre 2004;
- le SCC mette en place des mesures pour assurer la conformité aux règles énoncées dans ces documents.

RESSOURCES FINANCIÈRES DES DÉTENUÉS

Difficultés du passé

Il y a longtemps que les indemnités accordées aux détenus pour leur travail et leur participation aux programmes n'ont pas été augmentées en fonction du coût de la vie, ce qui a réduit leur capacité à faire des achats à l'intérieur des établissements. Nous estimons que cette situation a accru le niveau de violence associé à la concurrence à laquelle se livrent les détenus pour obtenir les rares marchandises disponibles en prison. Cette situation

a également eu une incidence sur les économies que les délinquants peuvent faire pour faciliter leur réinsertion sociale pendant l'étape initiale de leur mise en liberté. Le SCC a entrepris un examen pour déterminer si les ressources financières des détenus sont suffisantes et il consulte le BFC, les délinquants et d'autres intervenants à cette fin. Il maintient

RECOURS À LA FORCE

Difficultés du passé

Même si nous avons constaté des améliorations importantes au chapitre de la qualité et du respect des procédures liées aux examens du SCC sur les incidents ayant nécessité le recours à la force, nous continuons à être préoccupés au sujet de l'efficacité du processus à recueillir et à analyser des données sur le recours à la force qui pourraient aider la

22

Points positifs

Nous avons observé une amélioration importante au chapitre des processus de surveillance et d'examen du SCC concernant le recours à la force. La capacité du SCC à recueillir des données pertinentes sur le recours à la force et à effectuer une analyse comparative de ces données entre les établissements et les régions a augmenté.

La disponibilité de ces données a aussi permis la mise en œuvre de plusieurs initiatives particulières destinées à combler certaines lacunes dans les établissements et dans les régions.

Le SCC a adopté un ensemble de lignes directrices concernant le rôle des Services de santé dans les incidents nécessitant le recours à la force.

Je recommande que :

- le SCC mette en œuvre le plan d'action élaboré récemment par la région du Québec pour assurer la conformité aux procédures relatives au recours à la force d'ici la fin de 2004;
- les rapports trimestriels produits actuellement sur les interventions nécessitant le recours à la force comportent une analyse plus détaillée des données numériques d'ici la fin de 2004;
- le SCC tienne un registre des initiatives mises en œuvre pour combler les lacunes systémiques mises en évidence dans le cadre de l'analyse des données sur le recours à la force et des examens effectués.

Difficultés actuelles

Le BEC s'est entretenu avec le SCC de son degré de satisfaction général quant à la qualité améliorée des interventions nécessitant le recours à la force et le processus d'examen dans la plupart des régions. Nous demeurons toutefois préoccupés par les problèmes récurrents observés dans la région du Québec dans ces deux domaines.

En réponse aux préoccupations formulées par le BEC et la Division de la sécurité de l'administration centrale, le sous-commissaire régional a élaboré récemment un plan d'action complet comportant des mesures de responsabilisation en vue de régler les problèmes soulevés. Nous allons continuer à surveiller étroitement l'incidence du plan d'action de concert avec la région et l'administration centrale au cours de la prochaine période de référence.

direction à apporter des changements systémiques. Nous espérons plus particulièrement que les Services de santé vont participer à l'analyse de ces incidents. Enfin, nous sommes toujours d'avis que les accusations de recours excessif à la force doivent faire l'objet d'un examen indépendant par des experts de l'extérieur du SCC.

DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Difficultés du passé

La double occupation des cellules donne inévitablement lieu à des problèmes liés à la sécurité personnelle, à la sécurité en établissement et à l'efficacité de la surveillance. Le SCC a depuis longtemps l'intention d'éliminer cette pratique, mais l'augmentation de la population carcérale et les restrictions budgétaires l'ont empêché de mettre son projet à exécution jusqu'à maintenant. Il fait toutefois observer que la double occupation des cellules n'est autorisée qu'en cas d'absolue nécessité, avec la permission de la commissaire (examen annuel). Par ailleurs, la double occupation des cellules n'est pas autorisée dans les unités

d'isolement et les unités de santé mentale, où les risques d'incidents sont plus élevés. Nous sommes d'avis que le SCC devrait au moins interdire la double occupation des cellules dans les unités spéciales qui ne sont ni des unités d'isolement, ni des unités résidentielles destinées à la population générale. Les unités de réception, où les délinquants sont évalués après leur admission dans un établissement et où les risques pour la sécurité ne sont pas toujours immédiatement connus du personnel de surveillance, suscitent des préoccupations particulières.

Points positifs

Le SCC confirme que la double occupation des cellules n'est pas autorisée à l'infirmerie ou dans les unités de santé mentale (ou encore dans les unités semblables où sont hébergés des détenus dangereux ou susceptibles d'être stressés par la présence d'un codétenu). Le niveau de double occupation des cellules a diminué entre les mois d'avril (11,1 %) et d'octobre 2001 (8,6 %), après quoi il a augmenté à 12,1 % en juillet 2002. Il a ensuite chuté à 6,3 % en janvier 2004, soit son niveau le plus bas en trois ans.

Le SCC a revu sa procédure semi-annuelle qui consiste à obtenir l'autorisation de la commissaire pour recourir à la double occupation des cellules dans certaines unités. Désormais, cette pratique ne reposera plus uniquement sur le nombre de places requises, mais aussi sur une évaluation des facteurs de risque et des besoins des différents groupes, pour qui il pourrait être préférable de ne pas avoir recours à la double occupation des cellules étant donné la nature de l'unité où ils sont incarcérés.

Difficultés actuelles

Le problème persiste toujours dans les unités de réception de quatre régions, où l'on a recouru à la double occupation dans au moins 148 cellules. À l'unité d'évaluation de l'établissement de Millhaven, par exemple, on s'attend à recourir à la double occupation dans 64 cellules au cours de l'année qui vient. Nous espérons que les nouvelles procédures semi-annuelles permettront de régler le problème de façon raisonnable et en temps opportun.

Nous avons aussi remarqué qu'il y a recours à la double occupation des cellules dans l'unité de détention provisoire de la région du Pacifique, où les délinquants sont hébergés lorsqu'ils sont réincarcérés pour avoir manqué aux conditions de leur mise en liberté. Il est raisonnable de penser que les risques que présentent ces délinquants pour la sécurité ont augmenté pendant leur période de liberté et que le personnel affecté à ces unités n'est peut-être pas informé de ces risques.

- Je recommande que :
 - le SCC prenne immédiatement des mesures pour éliminer la double occupation des cellules dans les unités de réception et les autres unités non réservées à la population générale d'ici la fin de l'exercice 2004-2005.

Nous étions également préoccupés par la capacité du SCC à déterminer quelles blessures ne satisfont pas à la définition de « blessure grave » et à démontrer que les incidents ayant occasionné ce type de blessures font l'objet d'un examen approprié.

Même si des renseignements sont recueillis, par

des moyens comme les « indicateurs de climat »

par exemple, il faudrait néanmoins procéder à une

analyse détaillée des causes de la violence et des

blessures. Dans le rapport intitulé *Evaluation des*

besoins en soins de santé des détenus sous responsabilité fédérale (avril 2004), on mentionne que « les blessures

Points positifs

Le SCC a fixé de nouveaux délais pour la tenue des enquêtes, ce qui pourrait réduire la durée du processus. Le SCC a commencé à rédiger des rapports sommaires sur les enquêtes portant sur un décès ou des blessures graves, qui font notamment état des mesures correctives qui ont été prises.

Le SCC a accepté de concentrer ses enquêtes sur les « blessures graves », qu'il a définies plus clairement dans une catégorie. Il a aussi décidé d'améliorer son système de production de rapports d'incident afin de faciliter la saisie uniforme des données sur toutes les blessures graves et leurs causes.

Difficultés actuelles

La rapidité et la coordination du processus d'enquête du SCC exigent l'attention permanente de la haute direction.

Même s'il a prévu améliorer ses procédures d'enregistrement et d'analyse, le SCC doit encore donner suite à notre recommandation de présenter au Comité de direction des rapports trimestriels sur les blessures subies par les détenus et la violence en établissant.

- Je recommande que :
- le SCC veille à ce que son processus d'enquête soit conforme aux nouveaux délais établis d'ici la fin de 2004;
- tous les rapports d'enquête sur le décès d'un détenu ou sur les blessures graves subies par un détenu soient examinés à l'échelle nationale et qu'un rapport sommaire des recommandations formulées et des mesures correctives prises soit produit trimestriellement.

sont courantes chez les détenus » et qu'un nombre considérable d'entre elles sont « attribuables à des bagarres ou auto-infligées ». Dans la section intitulée « Aspects dont il faut améliorer la connaissance », on indique qu'il est important de recueillir des renseignements exacts sur les « taux de blessures des détenus et les facteurs contributifs ».

Ces lacunes au chapitre des renseignements et les retards observés dans le processus d'enquête nuisent à la capacité de la direction d'examiner dans un délai raisonnable les cas de blessures subies par les détenus et de violence en établissant et de prendre les décisions appropriées afin d'en limiter le nombre.

- la possibilité pour le plaignant de faire appel de tout résultat négatif à titre prioritaire.
 - Nous croyons également que les délinquants devraient être assurés de la participation du BEC, nous recommandons donc au SCC de nous informer de toutes les plaintes déposées et des résultats de toutes les enquêtes.
- Pour ce qui est des plaintes de mauvaise conduite portées contre le personnel, nous estimons que le processus devrait comporter des éléments analogues d'impartialité, de rapidité, d'autonomie, de transparence et de savoir-faire ainsi que la garantie d'un accès rapide à la police lorsque le délinquant croit qu'un employé s'est comporté de façon criminelle.

Difficultés actuelles

Un sujet de préoccupation particulier a toutefois été soulevé dernièrement, à savoir la possibilité pour les membres du personnel qui seront chargés de mener les enquêtes sur les cas de harcèlement en vertu des nouvelles procédures de recevoir des cours de formation spécialisée.

Points positifs

Le SCC a passé en revue ses procédures de règlement des griefs et des plaintes des délinquants afin d'y incorporer les principes préconisés par le BEC. Il a donné une formation initiale au personnel. Pour assurer la conformité avec la nouvelle politique, il a élaboré deux outils visant à favoriser la mise en œuvre efficace des procédures. Le SCC mentionne que ces outils lui permettront de faire un suivi détaillé de l'état d'avancement du traitement des plaintes individuelles et d'établir des règles claires pour assurer la conformité avec la politique. Le Service a accepté de donner la priorité à cette question et d'assurer le respect total du processus au plus tard le 31 octobre 2004.

Je recommande que :

- le SCC surveille étroitement la mise en œuvre du processus révisé et adopté aux fins du traitement des plaintes de harcèlement et de mauvaise conduite portées contre le personnel et qu'il évalue l'efficacité du processus d'ici le mois de mars 2005.

ENQUÊTES SUR LES BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENUS ET SUR LA VIOLENCE EN ÉTABLISSEMENT ET SURVEILLANCE CONNEXE

Difficultés du passé

Cette année, j'ai combiné les examens et les enquêtes sur les blessures subies par les détenus et la violence en établissant parce que nos préoccupations et les solutions possibles dans ces deux domaines sont étroitement liées.

La tenue d'enquêtes aux termes de l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* dans les cas de blessures graves subies par les délinquants ou de décès posait problème.

Points positifs suite

Difficultés actuelles suite

ment celles qui font partie des groupes minoritaires ou qui ont une déficience.

série de consultations régionales et se termineront par la tenue de consultations axées directement sur les besoins des délinquantes autochtones. Le BEC a hâte de voir les plans d'actions qui découleront de ces consultations.

Le recours à la force dans les établissements pour femmes a énormément changé, et ce, pour le mieux. Le BEC a noté un nombre moins élevé d'incidents ayant nécessité le recours à la force et, de façon générale, une plus grande conformité aux politiques régissant ce type d'intervention.

- Je recommande que :
- la ministre ordonne que le « plan d'action final » soit élaboré le plus rapidement possible conformément aux recommandations de la juge Arbour et que cette mesure soit suivie d'un processus de consultation faisant appel à tous les intervenants intéressés;
 - le Ministère donne une réponse publique aux recommandations formulées par la Commission des droits de la personne au plus tard le 31 octobre 2004.

ACCUSATIONS DE HARCÈLEMENT ET DE MAUVAISE CONDUITE PORTÉES CONTRE LE PERSONNEL

Difficultés du passé

De nombreux délinquants estiment que le fait de se plaindre de la conduite des employés du SCC comporte des risques personnels considérables, sans pour autant avoir la certitude que leur plainte sera examinée de façon équitable et efficace en temps opportun. Que cette perception soit justifiée ou non, elle révèle que le mécanisme de règlement ne sera efficace que si les délinquants sont persuadés que leurs plaintes, qui portent souvent sur des questions de nature très délicate, seront traitées en toute équité et qu'ils ne feront pas l'objet de représailles.

L'an dernier, c'est avec une certaine réticence que nous nous sommes ralliés au point de vue du SCC selon lequel les enquêtes sur le harcèlement pouvaient être menées de façon à respecter ces critères sans pour autant nécessiter automatiquement la participation d'enquêteurs de l'extérieur. En conséquence, nous avons accepté que ces enquêtes soient effectuées dans

- le cadre d'un processus spécialisé d'examen des griefs des délinquants qui refléterait les éléments centraux de la politique de règlement des griefs des employés du SCC. Nous sommes d'avis que les éléments les plus importants sont les suivants :
- la transmission rapide et confidentielle de la plainte au responsable de l'établissement afin qu'il détermine s'il s'agit effectivement d'un cas de harcèlement;
 - la consignation détaillée de la décision du responsable de l'établissement et des motifs à l'appui de cette décision;
 - s'il s'agit effectivement d'un cas de harcèlement, la tenue en temps opportun d'une enquête menée par des employés ne faisant pas partie de l'établissement et ayant reçu une formation spécialisée;
 - la possibilité pour le plaignant de recevoir les conclusions du rapport d'enquête préliminaire et d'y répondre avant la rédaction du rapport définitif.

sur les comptes publics en novembre 2003.

La permanence de ces sujets de préoccupation soulève de graves questions quant aux allégations du SCC selon lesquelles des « mesures décisives » ont été prises pour faire suite aux recommandations du rapport Arbour. En outre, ils sont directement liés aux recommandations que nous avons formulées concernant la nécessité de réexaminer publiquement ce rapport.

La permanence de ces sujets de préoccupation soulève de graves questions quant aux allégations du SCC selon lesquelles des « mesures décisives » ont été prises pour faire suite aux recommandations du rapport Arbour. En outre, ils sont directement liés aux recommandations que nous avons formulées concernant la nécessité de réexaminer publiquement ce rapport.

publiciquement et de façon approfondie les recommandations du rapport Arbour.

La réponse du Service à ces recommandations a toujours été la même. « Le SCC a donné suite aux 87 recommandations et sous-recommandations du rapport, à l'exception de quelques-unes. Ces recommandations ont été appliquées telles quelles ou acceptées en principe. Quatre recommandations et sous-recommandations ont été transmises à Justice Canada pour examen. »

En janvier 2004, la Commission canadienne des droits de la personne a publié un rapport intitulé *Protégeons leurs droits : Examen systématique des droits de la personne dans les services correctionnels destinés aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral*. Les

Points positifs

La récente ouverture d'un cinquième établissement régional pour femmes à Abbotsford, en Colombie-Britannique, permet non seulement aux délinquantes à sécurité minimale et à sécurité moyenne de la région du Pacifique de demeurer près de leur famille et de leur collectivité, mais aussi d'avoir accès aux programmes correctionnels fédéraux conçus pour les aider à retourner en toute sécurité dans la société le plus tôt possible.

Le SCC a fermé l'une des deux unités à sécurité maximale pour femmes encore ouvertes, qui étaient situées « temporairement » dans un établissement pour hommes. Il s'agit de la deuxième des trois unités spéciales à être fermée au cours des 18 derniers mois.

En mai 2003, le SCC a ouvert une nouvelle unité de garde en milieu fermé à l'établissement Joliette pour femmes, ce qui permet aux femmes francophones à sécurité maximale d'être incarcérées dans la région. Auparavant, elles étaient envoyées à l'extérieur du Québec.

En juin 2003, le SCC a tenu avec succès des consultations nationales sur les initiatives communautaires destinées aux délinquantes. Plusieurs intervenants clés ont été invités à donner des conseils d'experts sur la meilleure façon d'offrir des services aux femmes pendant qu'elles purgent leur peine dans la collectivité. Ces consultations nationales ont été suivies d'une

Difficultés actuelles

Les unités de garde en milieu fermé des établissements pour femmes de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ne sont pas encore ouvertes. Pendant ce temps, les délinquantes à sécurité maximale doivent être incarcérées dans d'autres provinces ou, dans le cas de la Colombie-Britannique, dans des établissements provinciaux.

L'inaction du SCC concernant les questions soulevées dans le rapport Arbour, outre celles qui sont déjà mentionnées, continue à susciter des préoccupations. Ainsi, les recommandations liées à l'imposition de sanctions « pour interférence correctionnelle dans l'intégrité d'une peine » ont été soumises à l'attention du ministère de la Justice en 1996 pour y être examinées. À ce jour, aucune décision définitive n'a été prise. Il est suggéré de se reporter à la section du rapport portant sur la dotation mixte pour avoir d'autres exemples de retards et d'inaction.

Le BEC continue à être grandement préoccupé du système de classement par niveau de sécurité — conçu pour les hommes — que le SCC utilise pour le classement des délinquantes. Selon notre expérience et, plus récemment, selon la Commission canadienne des droits de la personne, il semble que ce système ne tienne pas compte des besoins particuliers et uniques des délinquantes. Il arrive donc souvent que des délinquantes soient classées à un niveau plus élevé que nécessaire, particulièrement

DÉLINQUANTES

Difficultés du passé

La Commission d'enquête Arbour sur les événements qui se sont déroulés à la prison des femmes a été un processus en grande partie public et ouvert. Le rapport de la Commission, présenté en avril 1996, a été marquant pour le système correctionnel du pays. Ses conclusions et ses recommandations ont attiré l'attention de tous non seulement sur le potentiel des services correctionnels offerts aux femmes, mais aussi sur la nécessité de faire preuve de transparence, d'impartialité et de responsabilisation dans toutes les opérations correctionnelles.

Je recommande que :

- la ministre nomme un sous-commissaire autochtone chargé expressément de s'occuper des programmes destinés aux Autochtones et d'assurer la liaison avec les collectivités autochtones, et que cette personne soit un membre permanent de tous les comités de direction existants afin que le point de vue des Autochtones soit pris en considération dans le processus décisionnel du SCC;
- la ministre entreprenne une évaluation des politiques, des procédures et des outils d'évaluation du SCC afin que les obstacles discriminatoires qui nuisent à la réinsertion sociale en temps opportun des délinquants autochtones soient recensés et éliminés. Cet examen devrait être mené par un organisme non lié au SCC, avec le soutien total et la participation des organismes autochtones, et le rapport connexe devrait être présenté au plus tard le 31 mars 2005.

Les discussions que nous avons eues avec certains organismes autochtones nationaux indiquent que nous avons encore grandement besoin de programmes communautaires financiers et efficaces pour compléter le processus de réinsertion sociale des délinquants autochtones amorcé dans le cadre des programmes efficaces offerts en établissement. Dans certaines régions, des pratiques opérationnelles empêchent ou limitent l'accès des délinquants autochtones au soutien offert par les Aînés et aux pratiques spirituelles dont ils ont besoin. Même si ces problèmes peuvent être réglés au cas par cas, leur existence reflète la nature fragile des progrès accomplis dans ce secteur des services correctionnels.

Difficultés actuelles

Points positifs

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

Difficultés du passé

Pendant de nombreuses années, le BEC a souligné les obstacles disproportionnés que devaient surmonter les délinquants autochtones à chaque étape importante du processus correctionnel.

Nous avons proposé qu'un examen indépendant soit mené à l'égard de la discrimination dont faisaient l'objet les délinquants autochtones, qu'un sous-commissaire chargé de régler les questions relatives aux délinquants autochtones soit nommé et, enfin, que des programmes axés sur leurs besoins particuliers soient élaborés et mis en œuvre rapidement. Nous avons proposé que des rapports trimestriels soient préparés pour aider la haute direction du SCC à déterminer et à résoudre les problèmes liés aux délinquants autochtones. À l'heure actuelle, alors que 41 % des délinquants non autochtones purgent leur peine en liberté sous

condition dans la collectivité, seulement 31 % des délinquants autochtones sont en liberté sous condition. Cet écart est encore plus considérable dans le cas des délinquantes et la situation est demeurée pratiquement inchangée au cours de la dernière décennie.

Nous avons appuyé l'approche proposée par le SCC, qui consistait à promouvoir les partenariats et la collaboration avec les collectivités autochtones pour favoriser la mise en liberté des délinquants autochtones en toute sécurité en leur offrant la possibilité de suivre des programmes appropriés dans la collectivité. Nous avons reconnu qu'il s'agissait là d'un processus extrêmement difficile étant donné le peu de ressources dont disposent certaines collectivités pour offrir les services et les programmes requis.

Points positifs

Le SCC a créé des groupes de travail et des comités consultatifs formés de représentants d'organismes autochtones pour l'aider à mettre en place des initiatives communautaires efficaces. Le SCC a mis à l'essai avec succès certains programmes à l'intention des Autochtones et il a pris des dispositions particulières pour les loger. La sous-commissaire principale a été chargée officiellement de présenter les sujets de préoccupation des délinquants autochtones aux réunions du Comité de direction.

La Division des politiques du SCC est en train d'effectuer un examen approfondi des obstacles liés au sexe et à la culture que doivent surmonter les délinquants autochtones afin de traiter les questions non réglées dans les politiques et les pratiques opérationnelles du SCC. Dans le cadre de cet examen, la Division accorde une attention particulière aux questions liées à la gestion des cas ainsi qu'aux fouilles des détenus, des visiteurs et des employés. Cette approche vise à faire en sorte que les diverses questions et les solutions appropriées soient portées à l'attention du

Difficultés actuelles

Même si l'examen mené par le SCC sur la diversité des obstacles que doivent surmonter les délinquants autochtones est une étape utile, nous continuons à préconiser la tenue d'un examen indépendant en cette matière pour assurer la réinsertion sociale en temps opportun de ces délinquants. Comme nous l'avons souvent répété, avec l'appui du Sous-comité sur la LSCMLC du Comité permanent de la justice et des droits de la personne et les organismes autochtones, il faut obtenir une opinion objective sur les intérêts internes concurrents pour qu'un tel examen donne les résultats escomptés.

Les programmes efficaces qui ont été mis en place doivent être assortis d'un financement permanent et de nouveaux programmes doivent être mis en œuvre le plus rapidement possible. Par ailleurs, il semble qu'un nombre exagérément élevé de programmes destinés aux Autochtones soient offerts dans les établissements à sécurité minimale, alors que c'est dans les établissements à sécurité moyenne et à sécurité maximale que le plus grand besoin se fait sentir. Dans les régions, où seulement un petit nombre de détenus autochtones sont incarcérés dans les établissements, on a tendance à ne pas offrir de programmes aux petits groupes.



PRINCIPALES QUESTIONS EN SUSPENS

précisant de communiquer avec elle s'ils doivent surmonter des obstacles). Quatre détenus font état de problèmes qui nécessitent l'attention immédiate de l'enquêtrice. Elle appelle le directeur sur le-champ pour lui demander pourquoi un détenu s'est vu refuser une permission de sortir pour assister aux funérailles d'un membre de sa famille. Elle prévoit rencontrer le chef des Services de santé le lendemain matin pour discuter de deux cas particuliers et elle prévoit communiquer avec le chef des Programmes pour savoir la raison pour laquelle un détenu a été suspendu d'un programme qu'il risque de ne pas pouvoir compléter son audience de libération conditionnelle.

L'enquêtrice rencontre le coordonnateur des griefs pour déterminer si le personnel donne suite aux griefs des détenus en temps opportun et pour obtenir des renseignements sur les sujets qui ont donné lieu à un nombre de griefs anormalement élevé. La question qui suscite actuellement le plus de problèmes est celle des visites. L'équité procédurale et les procédures de règlement des griefs des détenus est l'un des quatre domaines sur lequel se penchera le BEC cette année pour avoir une idée de la « santé » des établis-sements et pour appuyer les enquêtes menées sur le système à l'échelle nationale. Les autres domaines analysés sont l'isolement, les programmes et la mise en liberté sous condition et, enfin, les transfèrements. L'enquêtrice, qui a recueilli des données sur chaque sujet dans le système informatique du SCC, mènera une enquête auprès des employés visés. Elle examinera tous les problèmes pendant la

10 h 15

10 h 00

Appel à la maison. Coucher.

séance d'information qu'elle tiendra avec le directeur, le jeudi après-midi.

À l'hôtel, après souper, l'enquêtrice examine les comptes rendus des sujets qu'elle a abordés au cours de la journée et entre les données dans le système de suivi des cas du BEC. Elle commence à relever les questions dont elle discutera à la séance d'information et à rédiger son rapport sur l'établissement. Dans son rapport, elle présentera une analyse détaillée des champs d'intérêt examinés ainsi que des autres problèmes liés au système qui seront soulevés durant sa visite. Elle doit terminer ce rapport dans les deux semaines suivant sa visite à l'établissement. Au cours de la même période, elle doit aussi écrire au directeur de l'établissement pour lui faire part des cas importants, de ses sujets de préoccupation, de ses conclusions et de ses recommandations. Le suivi auprès du personnel qui ne pourra être fait sur place pourra être fait par téléphone ou par courriel. L'enquêtrice prépare son horaire du lendemain.

- 8 h – Visite de l'unité d'isolement
- 11 h 30 – Rencontre avec le chef des services psychologiques au sujet du Programme d'apprentissage cognitif des compétences
- Visite de la cour et de l'atelier d'aménagement paysager durant l'heure du dîner
- Tenue de huit entrevues après 13 h
- Rencontre avec un Aîné et l'agent de liaison autochtone pour discuter de l'accès des délinquants autochtones aux suites

L'enquêtrice se présente à la réception de l'établissement à sécurité moyenne. Elle salue l'agent de service, qu'elle a connu en 1997 alors qu'elle travaillait dans une unité résidentielle, à l'établissement de Drumheller. Comme d'habitude, l'agent ouvre son porte-documents et son étui à portable pour s'assurer qu'ils ne contiennent pas d'objets interdits. L'enquêtrice passe ensuite par le détecteur de métal. Pendant ce temps, elle examine les lieux et bavarde avec l'agent pour avoir une idée du niveau de tension qui règne dans l'établissement et des activités qui s'y déroulent.

L'enquêtrice rencontre la secrétaire du sous-directeur, qui organise les entrevues à l'établissement. Elle s'entretiendra d'abord avec différents groupes de détenus (Comité des détenus, fraternité autochtone, groupe de détenus condamnés à perpétuité, etc.), puis avec des particuliers. Les entrevues auront lieu dans un bureau situé près du bureau du surveillant correctionnel. Le nom des personnes que l'enquêtrice doit rencontrer figure sur une liste qu'elle a fournie à l'établissement une semaine auparavant et des détenus qui ont demandé à la voir après avoir été informés de sa visite grâce à un avis affiché dans toutes les unités résidentielles. L'enquêtrice se rendra également dans l'unité d'isolement, l'infirmerie et l'unité réservée aux détenus ayant des problèmes de santé mentale. Elle compte sur la secrétaire pour régler les problèmes liés aux retards et aux rendez-vous annulés. Il y a trois comités et 37 noms sur la liste.

L'enquêtrice rencontre en privé l'agent de renseignement de sécurité de l'établissement pour être informée de toute préoccupation en matière de sécurité liée aux détenus dont le nom figure sur la liste ainsi que des sujets de préoccupation s'appliquant à l'ensemble de l'établissement. Cette mesure vise à assurer la sécurité de l'enquêtrice et à lui donner la possibilité d'utiliser de façon appropriée les renseignements qui lui seront fournis

concernant les personnes qu'elle va rencontrer et écouter au cours des quatre prochains jours.

L'enquêtrice rencontre les membres du Comité des détenus. Elle connaît bien le président du Comité, qui purge une peine de dix ans. Il a une approche réaliste pour traiter avec le directeur et le personnel de l'établissement, et il est respecté de la plupart des détenus. Les membres du Comité abordent sans détour les questions à régler, qui portent notamment sur l'accès à l'emploi, l'achat de nourriture pour les visites familiales privées, la fouille des visiteurs à la prochaine fête communautaire et les répercussions de l'interdiction imposée aux détenus par le SCC d'acheter des ordinateurs personnels à utiliser dans leur cellule. L'enquêtrice donne aux membres du Comité des renseignements et des conseils sur la façon de traiter la plupart des points soulevés et mentionne qu'elle va aborder la question de la fête communautaire et de l'accès à l'emploi avec le directeur. Les observations formulées par le Comité concernant les ordinateurs seront prises en considération à la séance de médiation que le BEC s'approprie à organiser avec l'administration centrale du SCC.

L'enquêtrice observe le déroulement du repas de midi : la qualité des aliments, la rapidité du service, la propreté, etc. Elle s'efforce, à chaque visite, de prendre le temps d'observer quelques-uns des divers processus.

L'enquêtrice dîne avec le sous-directeur, deux gestionnaires d'unité et le chef des Services de santé; ils discutent librement de choses et d'autres.

Treize entrevues ont été réalisées. Certains détenus formulaient les mêmes préoccupations que celles qui ont été soulevées par le Comité des détenus. D'autres abordent des problèmes personnels pour lesquels l'enquêtrice leur conseille de s'adresser au personnel ou d'amorcer le processus de règlement des plaintes et des griefs (en leur



PREMIERE JOURNEE D'UNE VISITE EN ETABLISSEMENT

prises ne doivent pas être faussées par des idées préconçues, des alliances, des stéréotypes ou le simple défaut de ne pas accorder à une question l'attention qu'elle mérite. Au-delà de la complexité des lois et des politiques, je crois que c'est la raison pour laquelle le Parlement a créé le BEC. Si le comportement de chacun est évalué selon des normes judiciaires, équilibrées et impartiales, différents problèmes seront vraisemblablement résolus selon les règles établies. Si les personnes qui appliquent les normes agissent de façon impartiale et indépendante et *qu'elles sont perçues comme telles*, elles sont plus susceptibles de s'acquiescer correctement de leur mission.

La pertinence et la solidité des éléments de preuve que nous fournissons ainsi que la précision et la force de nos conclusions déterminent le résultat de nos efforts. Notre travail est surtout axé sur l'équité. Ainsi, dans mon rapport, j'invoque en partie l'équité procédurale pour m'assurer que le SCC prend en considération les commentaires appropriés des délinquants au moment de rendre des décisions qui leur sont défavorables. Plus important encore, je fais référence à l'*équité au sens courant et souple du terme*. Nous voulons que les décisions du SCC tiennent compte des besoins et des intérêts de toutes les parties visées. Nous estimons que les décisions et les mesures

Établi aux termes de la partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (BFC), le Bureau de l'enquêteur correctionnel (LSCMLC), le Bureau de l'enquête et de donner suite aux plaintes déposées par les délinquants sous responsabilité fédérale. Il est aussi chargé d'examiner les politiques et les procédures du Service correctionnel du Canada (SCC) associées à ces plaintes et de formuler des recommandations à cet égard, ce qui lui permet de cerner les carences systémiques et d'y remédier de façon appropriée.

Nous pouvons entreprendre une enquête en réponse à une plainte ou de notre propre initiative. Nous sommes les seuls à être habilités à décider si une enquête doit être menée et de quelle manière elle le sera.

Le BFC traite la grande majorité des plaintes déposées par les détenus au niveau de l'établissement, dans le cadre de discussions et de négociations. Lorsque ces dernières ne permettent pas d'en arriver à une solution, la question en litige ainsi que les préoccupations qui s'y rattachent sont portées, selon le sujet de préoccupation, à l'attention de l'administration régionale ou de l'administration centrale pour y être examinées et pour que des mesures correctives soient prises.

Si le BFC estime qu'une question n'a pas été traitée de façon appropriée et doit être portée à l'attention de la commissaire du SCC, nous faisons alors parvenir à cette dernière nos conclusions et nos recommandations aux termes des articles 177 à 179 de la LSCMLC afin qu'elle puisse en examiner tout le contenu informationnel.

Si, à cette étape, j'estime que la commissaire n'a pas abordé la question en litige de façon raisonnable et en temps opportun, cette question est alors portée à l'attention de la ministre et peut également être décrite de façon détaillée dans un rapport annuel ou un rapport spécial.

Au cours d'une enquête, les membres du personnel du BFC sont investis de pouvoirs considérables et sont autorisés à entrer à différents endroits pour

consulter des dossiers ou des personnes afin de recueillir des renseignements. Ils ont toutefois la stricte obligation de limiter la divulgation des renseignements recueillis dans l'exercice de leurs fonctions. Cette confidentialité garantit à toutes les personnes qui nous fournissent de l'information la totale indépendance de l'approche adoptée par l'Ombudsman comparativement à d'autres formes d'enquête et d'arbitrage.

Lombudsman s'efforce d'abord et avant tout d'en arriver à un équilibre fondamental entre les pouvoirs et les fonctions qui caractérisent depuis longtemps son approche. D'une part, la législation lui offre les outils opérationnels et les pouvoirs discrétionnaires nécessaires pour mener des enquêtes approfondies sur un large éventail de problèmes liés aux délinquants. D'autre part, il est habilité uniquement à recommander des solutions aux problèmes des délinquants, quoique à tous les niveaux, depuis le personnel et la direction de l'établissement en passant par le personnel des administrations régionales et de l'administration centrale et jusqu'au commissaire du SCC, au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et, ultimement, par l'entremise du ministre, aux deux chambres du Parlement.

Comme dans le cas de tout autre organisme, cet équilibre donne lieu à deux caractéristiques qui sous-tendent notre efficacité par rapport à d'autres mécanismes d'enquête ou d'arbitrage :

- comme nous avons directement et assez facilement accès à l'information, nous pouvons régler rapidement la plupart des problèmes, habituellement au niveau de l'établissement;
- comme nous sommes dotés uniquement d'un pouvoir de recommandation concernant les mesures à prendre :

- nous avons tendance à aborder les questions les plus urgentes ou les plus significatives en suspens dans nos rapports obligatoires;

- nous devons essayer d'appuyer nos constatations et nos recommandations par un examen approfondi et, nous l'espérons, probant des renseignements sur lesquels elles reposent.



RÔLE DU BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

crois qu'il est essentiel que j'adopte cette approche de façon à susciter la franchise et la confiance chez les délinquants et les employés. Je crois que le BEC peut continuer à faire une différence pour toutes les personnes visées.

Cette année, nous avons décidé de présenter différemment les sujets de préoccupation. Chaque page comporte une brève description des préoccupations et des questions qui ont été soulevées par le passé. Un examen plus complet des divers sujets de préoccupation est présenté dans la série de rapports annuels, qui font déjà état des conclusions et des recommandations formulées en la matière. Nous avons mis l'accent sur les progrès accomplis de concert avec le Service correctionnel du Canada, les délinquants et d'autres intervenants et nous avons exposé brièvement les questions qu'il reste à régler. Enfin, j'ai présenté mes recommandations particulières.

J'ose espérer que cette nouvelle présentation fournira au lecteur un aperçu équilibré des sujets traités, qui lui sera utile pour comprendre notre point de vue sur ces questions. Tous les lecteurs sont invités à me faire parvenir leurs commentaires par courriel, à sapershi@oci-bec.gc.ca, ou encore par la poste, à l'adresse suivante : C. P. 3421, succursale D, Ottawa (Ontario) K1P 6L4.

J'ai l'honneur de vous présenter mon premier rapport à titre d'enquêteur correctionnel. En acceptant mes nouvelles fonctions, je me suis promis que le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) continuerait à régler les problèmes des délinquants en toute objectivité afin de respecter la tradition associée depuis longtemps à l'ombudsman, c'est-à-dire servir les citoyens par l'écoute, l'apprentissage, l'analyse et l'influence en vue de résoudre des conflits et d'assurer l'équité.

Un ombudsman n'est ni un ni un adversaire, pas plus qu'un juge ou un jury. Il s'agit d'un enquêteur indépendant et impartial, doté de pouvoirs d'enquête considérables, qui évalue directement des faits en temps opportun et qui en tire des conclusions logiques. Ce n'est pas en imposant des solutions mais en procédant à une analyse approfondie de ses constatations et en les articulant de façon persuasive que l'ombudsman parvient à résoudre les problèmes des citoyens. Une fois son enquête terminée, l'ombudsman peut prendre position, non pas pour favoriser l'une des parties, mais pour assurer l'équité.

Je crois que l'instantanéité et la souplesse de cette approche se prêtent très bien au milieu carcéral, où l'intégrité, l'autonomie et la réceptivité peuvent souvent avoir une incidence sur les droits à la liberté vitale et à la sécurité personnelle des détenus. Je



MESSAGE DU NOUVEL ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

BESOINS SPÉCIAUX	
7	Délinquants autochtones.....
8	Délinquantes.....
9	Projet de vérification de la dotation mixte.....
9	Jeunes contrevenants.....
10	Délinquants âgés.....
PRISE EN CHARGE DE LA POPULATION	
11	Double occupation des cellules.....
11	Transfertement des délinquants.....
12	Politique sur le classement des délinquants qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité.....
12	Préparation des cas et accès aux programmes.....
13	Unités à sécurité maximale.....
SÉCURITÉ	
13	Recours à la force.....
14	Politique sur les fouilles à nu.....
14	Utilisation du détecteur ionique et d'autres méthodes de fouille discrète pour les visiteurs.....
14	Enquête sur les blessures subies par les détenus et sur la violence en établissement et surveillance connexe.....
15	Gangs autochtones.....
15	Accès des détenus aux ordinateurs.....
SOINS DE SANTÉ	
16	Confidentialité des renseignements médicaux.....
18	Maladies infectieuses.....
19	Point de mire : santé mentale.....
RECOURS	
19	Accusations de harcèlement et de mauvaise conduite portées contre le personnel.....
19	Procédures de règlement des griefs des détenus.....
ELABORATION DE POLITIQUES	
20	Ressources financières des détenus.....
21	Politique antitabac du SCC.....
21	Consultation sur les droits de la personne, examen indépendant et responsabilisation au sein du système correctionnel canadien.....

TABLE DES MATIÈRES

1	MESSAGE DU NOUVEL ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL
5	RÔLE DU BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL
9	PREMIÈRE JOURNÉE D'UNE VISITE EN ÉTABLISSEMENT
13	QUESTIONS EN SUSPENS
15	Délinquants autochtones
16	Délinquantes
18	Accusations de harcèlement et de mauvaise conduite portées contre le personnel
19	Enquête sur les blessures subies par les détenus et sur la violence en établissement et surveillance connexe
21	Double occupation des cellules
22	Recours à la force
23	Politique sur les fouilles à nu
23	Ressources financières des détenus
24	Préparation des cas et accès aux programmes
25	Transfèvements des délinquants
26	Procédures de règlement des griefs des détenus
28	Jeunes contrevenants
29	Politique du SCC sur le classement des délinquants qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité
30	Confidentialité des renseignements médicaux
31	Maladies infectieuses
32	Recours à l'isolement dans les cas de maladie mentale
33	Accès des détenus aux ordinateurs
34	Utilisation du détecteur ionique et d'autres méthodes de fouille discrète pour les visiteurs
35	DOSSIERS EN COURS
41	SANTÉ MENTALE
44	CONCLUSION
47	STATISTIQUES
1	RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA
1	AU 31 ^e RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL 2003-2004
3	INTRODUCTION

RONALD R. STEWART
ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL
de novembre 1977 à octobre 2003

En octobre 2003, Ronald R. Stewart a quitté son poste d'enquêteur correctionnel après plus de 25 ans de service. Durant son mandat, nous avons été témoins de changements importants et durables dans le domaine des services correctionnels.

Le rôle de l'enquêteur correctionnel, au cours de cette période, consistait à faire la promotion d'un système correctionnel équitable, sûr et humain :

- le rapport d'enquête du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) sur les accusations de mauvaise conduite portées contre des membres du personnel de l'établissement Archambault au début des années 80 a attiré l'attention du public sur les pratiques d'isolement, ce qui a donné lieu à un changement en profondeur des politiques;
- la participation active du BEC à l'élaboration de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition de 1992, qui a clairement désigné le poste d'enquêteur correctionnel à titre d'ombudsman, a défini un ensemble de principes visant à promouvoir le traitement équitable et humain des délinquants sous responsabilité fédérale;
- le rapport publié par le BEC en 1995 sur les mauvais traitements infligés à des délinquantes de la Prison des femmes a donné lieu à la Commission d'enquête Arbour ainsi qu'à des recommandations concernant l'ouverture, la responsabilisation et la primauté du droit dans les services correctionnels.

L'ancien solliciteur général du Canada, M. Wayne Easter, a rédigé ce qui suit au moment où M. Stewart a pris sa retraite :

[TRADUCTION] Vos efforts ainsi que ceux de votre personnel reflétaient votre engagement à maintenir une avenue indépendante et accessible aux fins du règlement des plaintes formulées par les délinquants. Votre travail a permis de résoudre des milliers d'enquêtes ou de plaintes relatives aux délinquants. Sur le plan des politiques, les recommandations que vous avez formulées à l'intention du commissaire du Service correctionnel du Canada ainsi qu'à mon intention et à celle de mes prédécesseurs ont aidé le Service à s'acquitter de son mandat. Vous avez directement contribué à la protection de la société : vous n'avez cessé d'inciter et d'engager le Service à accroître et à améliorer ses stratégies pour encourager et aider les délinquants à devenir des citoyens respectueux des lois, tout en exerçant un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humain et en respectant la primauté du droit.

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel aimerait remercier M. Stewart de ses longues années de services et lui offrir ses meilleurs vœux de bonheur pour sa retraite.

Howard Sapers
L'Enquêteur correctionnel,

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système
correctionnel et la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de vous
soumettre le trente et unième rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.

Vous enregistrez, Madame la Solliciteuse générale, l'expression de mes
sentiments distingués.

Madame la Solliciteuse générale,
L'honorable A. Anne McLellan, C.P., députée
Solliciteuse générale du Canada
(ministre de la Sécurité publique
et de la Protection civile)
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Le 30 juin 2004

© Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2003

Version papier :

N° de catalogue JA1-2003

ISBN 0-662-67754-4

Version PDF :

N° de catalogue PS100-2004

ISBN 0-662-68423-0

Internet : www.oct-bec.gc.ca

Les photographies utilisées dans le présent rapport sont de Shonie Jackson. Elles ont été prises dans des établissements en Colombie-Britannique. Nous remercions M. Jackson de sa généreuse contribution.

RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

2003-2004





The Correctional Investigator
Canada

L'Enquêteur correctionnel
Canada

Gouvernement
Publications

CAI
SG20
- A56

Annual Report

OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR

2004-2005



Canada

Table of Contents

Correctional Investigator's Introduction	1
The Three Pillars	3
Human Rights and Corrections	5
Accountability of Front-line Staff and Senior Management	6
Reintegration of Offenders	7
Review of Key Areas of Concern	11
Mental Health Services	13
Women Offenders	15
Aboriginal Offenders	17
Inmate Grievances, Allegations of Harassment and Staff Misconduct	19
Case Preparation and Access to Programs	21
Population Management	22
Security Classification of Offenders	25
Ministerial Response to the Correctional Investigator's Annual Report 2003-04	28
Conclusion	29
Annex A: Statistics	31
Annex B: Ministerial Response to the CI Annual Report 2003-04	43
Annex C: Summary of Recommendations	49
Response from the Correctional Service of Canada to the 32nd Annual Report of the Correctional Investigator 2004-2005	53
INTRODUCTION	55

MENTAL HEALTH SERVICES	56
Recommendation 1 a)	
Recommendation 1 b)	
WOMEN OFFENDERS	57
Recommendation 2	
ABORIGINAL OFFENDERS	57
Recommendation 3 a)	
Recommendation 3 b)	
INMATE GRIEVANCES, ALLEGATIONS OF HARASSMENT, AND STAFF MISCONDUCT	58
Recommendation 4 a)	
Recommendation 4 b)	
CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMS	59
Recommendation 5	
POPULATION MANAGEMENT	60
Recommendation 6 a)	
Recommendation 6 b)	
SECURITY CLASSIFICATION OF OFFENDERS	61
Offender Security Classification	61
Recommendation 7	
Security Classification of Offenders Serving Life Sentences	62
Recommendation 8	
ANNEX A	63
ANNEX B	65



Correctional Investigator's Introduction

It is my privilege to present the 2004-2005 annual report of the Office of the Correctional Investigator of Canada.

This past year has been a difficult year for all who work in Corrections with the death under tragic circumstances of Ms. Louise Pargeter, a Parole Officer who was killed in the line of duty in Yellowknife, on October 6, 2004. This tragic event is a stark reminder of the difficult and sometimes dangerous challenges faced by correctional authorities.

The Office of the Correctional Investigator

The Correctional Investigator is mandated by Part III of the *Corrections and Conditional Release Act* to be an Ombudsman for federal offenders. The primary function of the Office is to investigate and resolve individual offender complaints. As well, the Office has a responsibility to review and make recommendations on the Correctional Service's policies and procedures dealing with individual complaints. This is to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.

Again this year, the Correctional Service of Canada made significant progress in some key areas of concern. For example:

- the Service is preparing to launch Canada's first safe tattooing pilot project in six penitentiaries. This will be a significant step to further curtail the spread of infectious diseases and will clearly demonstrate a commitment by the Service to improve public health;
- the Service made some important gains in its level of compliance with "use of force" policy and procedural requirements;
- the Service has expanded the use of agreements with Aboriginal communities for the custody and supervision of Aboriginal offenders in the Prairie Region. Moreover, Aboriginal-specific programming provided by the Service appears to be increasingly well received by Aboriginal offenders;
- we noted measurable improvements in the timely processing at the institutional level of inmates' claims against the Crown; and,
- this year marks the closure of the last co-located unit, where women offenders were detained within otherwise male penitentiaries.

During this past year, I had an opportunity to visit many correctional institutions in diverse communities across Canada and to engage with many correctional stakeholders. In my travels, it became apparent to me that there are three pillars to ensuring that the federal correctional system meets its two statutory objectives of safe and humane custody and supervision of offenders, and assisting the rehabilitation of offenders and their return to the community as law-abiding citizens. The three pillars are:

1. the absolute necessity of fostering a strong culture of human rights within the Correctional Service of Canada;
2. the need for correctional staff and senior managers to be accountable in their administration of law and policy; and,
3. the requirement to assist offenders to ensure their timely safe reintegration into the community.

This year's Annual Report is structured differently from previous years. It is divided in two parts, the first part dealing with the three pillars and the second with key areas of concern about the treatment of federal offenders.

I begin with the three pillars because it is important for everyone that the correctional system comply with the laws governing fair and effective treatment of inmates. Carrying out the law and making fair decisions are key to increasing safety in penitentiaries for both staff and inmates. Ultimately, by endorsing a human rights approach there is a greater likelihood that the correctional system will release law-abiding citizens into society.

The Three Pillars



Human Rights and Corrections

Respecting and preserving fundamental human rights and freedoms should form the backbone of any correctional endeavour. The regular duties and functions of all correctional staff – such as initiating use of force, searches, placements in segregation and transfers to higher security – significantly impede and intrude upon the rights of offenders. The Correctional Service of Canada has great authority over every single aspect of the lives of offenders. For this reason, the actions of the Correctional Service of Canada must comply with the rule of law and be consistent with human rights protections afforded by law.

Human rights are universal legal guarantees protecting individuals and groups against actions that interfere with fundamental human freedoms and dignity. Canada's human rights obligations flow from many international treaties, conventions and declarations¹, and domestic statutes² and constitutional texts.³ Jointly, they form the bedrock upon which the Correctional Service's operations are based. Through respecting the human rights of offenders, we as a society convey a strong message that everyone, regardless of their circumstance, race, social status, gender or religion, is to be treated with inherent respect and dignity.

Human Rights

Respecting and preserving fundamental human rights and freedoms should form the backbone of any correctional endeavour.

The human rights obligations of the Correctional Service of Canada can be summarized in four key principles:

1. the safety of correctional staff, offenders and society at large is to be paramount;
2. offenders are to retain the human rights and fundamental freedoms of all members of society, except those that are necessarily removed as a consequence of their sentence;
3. decisions affecting offenders are to be made in a fair and forthright manner consistent with legislation and policy; and,
4. correctional authorities should apply the "least restrictive measures" in exercising their responsibilities consistent with public safety.

¹ For example, the *International Covenant on Civil and Political Rights*, the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, the *Convention against Torture*, and the *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*.

² Among these are the *Corrections and Conditional Release Act* and the *Canadian Human Rights Act*.

³ An example is the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Failure to comply with any of these four principles jeopardizes public safety because it hinders rehabilitation of offenders. For example, offenders may attend very highly regarded and appropriate rehabilitation programs aimed at reducing the risk of re-offending. However, if they live within an environment inconsistent with fair and humane custody, gains made in treatment may erode or dissipate completely. An environment respectful of human rights is conducive to positive change, whereas an environment of abuse and disrespect has the opposite effect.

Canada's domestic and international human rights framework was designed to ensure that the correctional system:

1. promotes and monitors respect for human rights;
2. prevents human rights violations; and,
3. detects and remedies human rights violations.

When applied effectively, this framework can help prevent human rights breakdowns, detect violations when they occur and rectify the situation to ensure that they do not happen again. Compliance can only be achieved if correctional staff and senior management have a clear, common understanding of human rights rules.

Accountability of Front-line Staff and Senior Management

Accountability is fundamental to our democratic system of government. Accountability and transparency in decision-making are fundamental features of a compliant and effective correctional system.

The Correctional Service of Canada must possess the means, strategies and methods for evaluating its performance, and be able to demonstrate to Parliament and Canadians the efficacy and fairness of its decisions. The corporate governance structure must be responsive and be capable of preventing, detecting and rectifying violations of law and policy in a timely fashion.

Accountability in Corrections also means being responsive to the areas of concerns raised by offenders. Mandated agencies, including the Service and this Office, must respond to the concerns of offenders in an objective, timely and corrective fashion.

It is well understood that accountability and governance of a decentralized organization of the size of the Correctional Service of Canada pose management challenges. Nevertheless, strong, central leadership is required to ensure that front-line staff, managers and senior managers understand their respective responsibilities and remain fully accountable. Unions must also accept and promote the dual roles – security and assistance – of the correctional mandate.

Accountability

Accountability and transparency in decision-making are fundamental features of a compliant and effective correctional system.

With the enactment of the *Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act*, this past year, the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness has a clear role and responsibility to establish strategic priorities for her Portfolio agencies, which include the Correctional Service of Canada. The Minister has the authority to initiate, recommend, coordinate, implement or promote policies, programs or projects relating to public safety.

This Office was encouraged by the Ministerial response to the recommendations from last year's Annual Report and fully supports her role and commitment in ensuring the accountability of the federal correctional system to Canadians and Parliament.

Reintegration of Offenders

The Correctional Service of Canada's enabling statute, the *Corrections and Conditional Release Act*, builds upon the belief that successful rehabilitation and safe reintegration of offenders depends upon providing humane treatment and the least restrictive forms of custody and control, consistent with public safety. The Act mandates that reasonable steps be taken to ensure that the living and working conditions of offenders are healthful and free of practices that undermine personal dignity.

All of our international and domestic human rights instruments affirm that persons deprived of their liberty have the right to be treated with fairness and have the right not to be subjected to cruel, inhumane or degrading treatment or punishment. The best argument for observing human rights standards is not merely that they are required by international or domestic law, but that they actually work better than any known alternative – for offenders, for correctional staff and for society at large. Compliance with human rights obligations improves, though does not guarantee, the likelihood of releasing a more responsible citizen in a timely fashion.

Humane treatment

Successful rehabilitation and safe reintegration of offenders depends upon providing humane treatment and the least restrictive forms of custody and control, consistent with public safety.

Successful, safe and timely reintegration is more likely to occur when rehabilitation programs, based on solid evidence, are provided early and throughout the sentence. These programs might target such problems as anger management and anti-social attitudes. Other programs, such as employment skills and education, must also be made available to offenders to better equip them for their eventual return to the community.

It is equally important to provide psychological and psychiatric services to offenders who have been identified as suffering from mental health problems such as schizophrenia and depression. Neglecting these areas of concern will jeopardize public safety and further cast doubts upon the ability of correctional and conditional release authorities to fulfill their mandates.

While some progress has been achieved during this past year, the Correctional Service of Canada continues to have significant and persistent challenges in the three pillars outlined above. The Office of the Correctional Investigator remains concerned about unresolved human rights issues, accountability gaps and failures to maximize offenders' chances of safe reintegration into the community.

We continue to encounter instances in which the legal and policy framework governing federal Corrections is not consistently applied, resulting in unnecessary restrictions on offenders' rights. Accountability monitoring systems remain weak in several areas.

Too often we are confronted with situations where the Service is defensive about accepting responsibility for human rights compliance breakdowns and is unresponsive about rectifying the situation promptly. There are recurring management accountability problems – commitments are made and not followed through; action plans are developed and not implemented; and recommendations of this Office are repeatedly rejected, while underlying systemic issues remain unresolved.

There are a number of issues from previous years which remain under active review by the Service. The level of institutional violence and inmate injuries have for a number of years been an area of concern for both this Office and the Service. Last year, more than a thousand offenders required medical attention as a result of assaults, fights or self-inflicted injuries. A further thousand offenders suffered "accidental injuries." There were as well some 800 reportable use of force incidents in federal institutions last year with approximately 20 per cent involving the use of chemical agents. These numbers are to say the least disconcerting.

The Service's investigative process continues to be non-compliant with policy requirements related to analyzing and reviewing investigations into incidents of offender death or serious bodily injury. This remains a significant area of concern and will be vigorously pursued with the Service.

Key Challenges

The Office of the Correctional Investigator remains concerned about unresolved human rights issues, accountability gaps and failures to maximize offenders' chances of safe reintegration into the community.

On a positive note, the Service has taken initial steps to collect information on a quarterly basis on inmate injuries and use of force incidents in an attempt to identify causes and areas where corrective action can be taken. Moreover, the Service has established an effective review and training process. This has resulted in both a reduction in the use of force incidents and a higher level of compliance with existing policy and procedural requirements.

This Office's mandate as an ombudsman for federal Corrections is to investigate and attempt to resolve individual offender complaints. As well, it is responsible for reviewing and making recommendations on correctional policies and procedures dealing with individual complaints. This is to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed. This responsibility cannot be met unless the Correctional Service is consistently responsive in a thorough, objective and timely manner. I look forward to working with the Commissioner during the next year to ensure that our collective responsibilities in addressing these areas of concern are met.

Review of Key Areas of Concern



In this section, I will highlight key areas of concern and make recommendations to improve the Service's overall performance on issues related to human rights, accountability and safe reintegration. There are other areas which remain ongoing concerns for this Office and which are not featured in this Report, such as investigations involving major injuries or death, inmate finances and tailored programming and services for younger and older offenders. I will endeavour to continue working with the Service to achieve progress on these ongoing matters.

Mental Health Services

Over the years, this Office has been concerned with the increasing needs of one of the most vulnerable groups of offenders – those suffering from mental illnesses. In our last Annual Report, we included a special section highlighting our concerns. By and large, the section reflected our support for the mental health strategy recently developed by the Correctional Service of Canada and endorsed by its Executive Committee in July 2004. The Correctional Service's strategy acknowledges that the proportion of federal offenders with significant, identified mental health needs has more than doubled over the past decade. The strategy was released at approximately the same time as the study on health care needs of federal inmates was published in the April 2004 issue of *Canadian Journal of Public Health* (see www.cpha.ca).

This study indicated that inmates have consistently poorer physical and mental health as compared to the general population, regardless of the indicator chosen. That includes such socio-economic measures as level of education and unemployment; health behaviour, such as smoking and substance abuse; chronic conditions, including diabetes and heart conditions; infectious diseases, such as HIV and tuberculosis; mental health disorders, including schizophrenia and mood disorders; and mortality, such as homicide and suicide.

Unfortunately, mental health services offered by the Correctional Service to these offenders have not kept up with the dramatic increase in numbers. The level of mental health services available is now seriously deficient. This has been further highlighted by a recent review on mental health, mental illness and addiction conducted by the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology, chaired by the Honourable Michael J.L. Kirby. In the Committee's interim report⁴, the Committee concurred with the Correctional Service's conclusions that:

- the Service must have a greater capacity to respond to the needs of offenders to gain access to mental health services and addiction treatment;
- the Service's five treatment centres are not resourced at levels comparable to provincial forensic facilities;

⁴ The report is entitled *Mental Health, Mental Illness and Addiction: Overview of Policies and Programs in Canada* (November 2004). It can be found at www.parl.gc.ca.

- psychologists are primarily engaged in risk assessment for conditional release decision-making as opposed to treatment and rehabilitation; and,
- there is no specific training for front-line correctional staff on mental illness and addiction.

The need for enhancements to community support for offenders on release was also identified as a priority to provide services throughout the course of the sentence and beyond.

Mental Health

The proportion of federal offenders with significant, identified mental health needs has more than doubled over the past decade.

The Service's strategy promotes the adoption of a continuum of care from initial intake through to the safe release of offenders into the community. The strategy indicates that significant investments are required in four major areas:

- comprehensive clinical intake assessment;
- specific requirements for enhancing the Service's current Treatment Centres;
- intermediate mental health care units within existing institutions to provide on-going treatment and assessment during the period of incarceration; and,
- community mental health services to support offenders on conditional release.

The Office was pleased that this past year the Executive Committee of the Correctional Service of Canada fully endorsed the above four-point strategy, and that funding was secured for many aspects of the community component of the strategy. Unfortunately, the Service has not secured or identified funding for the other three key components of its strategy.

The Service has developed an action plan filled with desirable commitments and timelines, but we anticipate little or no progress as the Service has admitted that it does not have a matching funding plan to implement the front end of its strategy. We are encouraged that the Service is examining its governance structure in the area of health and mental health care delivery to improve accountability of both regional and national headquarters. To date, the Service has not injected additional funds to support the implementation of the new structure.

Again, we welcome the news of new investments in community mental health. Mentally disordered offenders will be better served as they prepare for release and during their release into the community. However, strengthening the back end of the Service's mental health system provides only a partial solution. Properly assessing the offender population at intake and ensuring that their mental health needs are adequately addressed throughout their sentence is what should be done. This would enhance public safety by maximizing safe reintegration into the community. And it would fully capitalize on the community mental health component of the Service's strategy.

Recommendation #1:

- (a) I recommend that the Service secure and commit adequate funding for the timely implementation of its entire mental health strategy.**
- (b) I recommend that the Service take immediate steps to sensitize and train all front-line staff to appropriately identify disruptive mental health behaviour and respond accordingly.**

Women Offenders

Last year our Annual Report once again documented the failure of the Correctional Service of Canada to implement key recommendations of Madame Justice Arbour's 1996 *Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston*. Over the years the Correctional Service repeatedly claimed that it took "decisive action on all [of Justice Arbour's] 87 recommendations/sub-recommendations, with few exceptions". But subsequent significant inquiries, commissions and reports⁵ for the most part have repeated many of Justice Arbour's key 1996 recommendations.

The Canadian Human Rights Commission (<http://www.chrc-ccdp.gc.ca>) concluded again in a Special Report in 2003 that the Service had made some progress, but discriminatory practices were present in many significant areas. These included security classification, risk and needs assessments, responsive core programming, mental health services and reintegration policies for women offenders in general – more acutely for women with disabilities and Aboriginal women.

The opening of new regional facilities has not resulted in the evolution of human rights and effective correctional policies and practices anticipated in 1996. The Service continues to use classification tools and procedures that have been identified as discriminating against, and over-classifying, women offenders. This is contrary to the *Canadian Human Rights Act* and the *Corrections and Conditional Release Act*.

⁵ The Service's Working Group on Human Rights, 1997; the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights, 2000; the Cross-Gender Monitoring Project, 2000; the Auditor General, 2003; the Standing Committee on Public Accounts, 2003; and, the Canadian Human Rights Commission, 2003.

A security classification process appropriate to women offenders has yet to be finalized. Yet it was initially identified as problematic by the Task Force on Federally Sentenced Women in 1990 and further commented on by Justice Arbour in 1996.

Women offenders

Systemic barriers and limited opportunities persist for Aboriginal women offenders to reintegrate in a timely fashion into their home communities.

The Service is failing in its obligation to promptly implement less restrictive alternatives to long-term segregation cases. It has not implemented independent adjudication of administrative segregation decisions to ensure legal compliance and fairness as recommended by Justice Arbour and the 2003 report from the Canadian Human Rights Commission (CHRC).

There remain significant barriers to the safe reintegration of women offenders, such as the overall lack of access to programming specifically designed to meet the needs of women. As well, there is not enough meaningful employment and employability programming, and inadequate accommodation and support for women offenders upon their release into the community.

Access to programs in secure units remains problematic. Only one true minimum-security institution exists and it is under-utilized. Systemic barriers and limited opportunities persist for Aboriginal women offenders to reintegrate in a timely fashion into their home communities as evidenced by the disproportionate number of Aboriginal offenders on statutory release.

Appropriate and timely resolutions of harassment grievances have yet to become a reality. Limited training in women-centred approaches for front-line staff has further hindered progress despite previous commitments.

Finally, the Service's governance structure remains inconsistent with that recommended by Justice Arbour to ensure the development of an effective "separate stream" for women's Corrections.

The Service's response to the CHRC report was released in February 2005. While providing a detailed bureaucratic action plan to the Commission's report, it has skirted in large part the substance and intent of the recommendations. This Office's comments on the Service's action plans forwarded to the Deputy Commissioner for Women in March of 2005 can be found on our website (www.oci-bec.gc.ca).

The Minister indicated in response to the recommendations of my previous Annual Report that she was advised by the Commissioner that the Service is preparing a 10-year public status report on women's Corrections, which will provide a detailed response to all of the recommendations in the Arbour Report as well as other relevant reports.

Recommendation #2:

I recommend that in May of 2006 the Minister appoint an Expert Committee to publicly report on the progress detailed in the Service's response on the advancement of human rights, fairness and equity issues since Madame Justice Arbour's report of 1996 – the Committee's report to be provided to the Minister by October 2006.

Aboriginal Offenders

The treatment of Aboriginal offenders has been a grave concern for this Office for a very long time. In fact, in the very first Annual Report 1973-74 of this Office, the then Correctional Investigator, Inger Hansen, reported instances of systemic discrimination against federally-sentenced Native offenders. Over the past decade, our Annual Reports have made specific recommendations focused on addressing the systemic and discriminatory barriers that prevent Aboriginal offenders from full benefit of their statutory and constitutional rights and that significantly limit their timely and safe reintegration into the community.

Despite some positive steps, it is our view that the overall situation of Aboriginal offenders has not measurably improved in recent years. Aboriginals account for a disproportionately high share of the prison population. They represent a staggering 18 per cent of the federal prison population although they amount to just 3 per cent of the general Canadian population.

Aboriginal offenders

Despite some positive steps, it is our view that the overall situation of Aboriginal offenders has not measurably improved in recent years.

The Service does not have control over admissions into its penitentiaries. But it has a statutory and constitutional obligation to do what it possibly can to attend to the rights and unique cultural needs of Aboriginal offenders and to effectively assist Aboriginal offenders to reintegrate into the community.

The Service has many mechanisms at its disposal to improve the situation and circumstances of Aboriginal offenders. The *Corrections and Conditional Release Act* provides a powerful and effective framework to mitigate against systemic discrimination during federal custody and community reintegration. The Service also continues to benefit from many years of government-wide commitments and financial investments to improve the overall situation of Aboriginal People in Canada. These commitments and investments have translated into some successful programming initiatives, but the overall impact has been sadly limited.

The Service's own statistics confirm our belief that the situation of Aboriginal offenders is not improving in many areas that the Service can positively influence. Aboriginal offenders are released much later in their sentence than non-Aboriginals, and tend to waive their rights to parole hearings at a much higher frequency than non-Aboriginal offenders.

Compared to non-Aboriginals, Aboriginal offenders do not benefit equally from earlier forms of discretionary conditional releases, such as temporary absences, work releases and parole. Compared to non-Aboriginals, a disproportionate number of Aboriginal offenders continue to exit federal penitentiaries on statutory releases. In this regard, the situation for Aboriginal offenders has deteriorated in the last five years as more and more are now released at their statutory release date.

Aboriginal offenders are also more likely to have their conditional release revoked than non-Aboriginals – the higher rate of revocation without new offences is especially worrisome. Aboriginals are under-represented in minimum security institutions and measurably more likely to be identified as having a low reintegration potential and being high-needs offenders. They are also significantly over-represented in administrative and disciplinary segregation.

The Service may claim that these developments are the direct result of the changing offender profile. However, an equally valid conclusion is that this state of affairs flows from the continued use of culturally-insensitive decision-making and a lack of national focus.

The Service has invested a great deal of effort and resources to address Aboriginal issues. However, these efforts and resources have not resulted in the kind of significant progress needed to improve the overall situation of Aboriginal offenders.

After years of changes in leadership within the Service, task force reports, studies, national strategies, partnership agreements and action plans, the efforts and resources remain in large part unfocused, fragmented and ineffective. The Service has failed to establish a representative workforce at all levels of the organization and it has provided limited career opportunities for Aboriginal staff. This has hindered progress in attracting and retaining Aboriginal employees.

The Service recently issued a further updated draft strategic document, entitled *Strategic Plan for Aboriginal Corrections (2005/06-2009/10)*, aimed at improving its performance on the management of Aboriginal issues. This latest draft document is superior in overall quality and focus to previous incarnations. However, the organization has failed to appoint a specific Deputy Commissioner responsible for Aboriginal issues to ensure the implementation of the strategic plan. For that reason, we are not optimistic that this plan will succeed in improving human rights compliance and timely, safe reintegration of Aboriginal offenders.

This plan could yield some much-needed progress if there is a significant change in the Service's governance and leadership structure, paired with a commitment to independent review of policies and evaluation of actuarial tools. Moreover, this is an area where we believe that strong Ministerial leadership and accountability, consistent with the overall government direction in the area of Aboriginal justice policies, is required to move this challenging agenda forward.

Recommendation #3:

- (a) I recommend that the Service modify its governance structure and immediately appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders with the authority to implement the Service's Strategic Plan for Aboriginal Corrections.
- (b) I recommend that the Service publicly release quarterly reports on the implementation of its Strategic Plan for Aboriginal Corrections, along with the quarterly performance reports on Aboriginal issues currently being developed by the Service.

Inmate Grievances, Allegations of Harassment and Staff Misconduct

The *Corrections and Conditional Release Act* requires the Service to establish "a procedure for fairly and expeditiously resolving offenders' grievances". And it states that offenders must "have complete access to the offender grievance procedure without negative consequences."

With more than three decades of experience trying to create an effective system, it would be reasonable to expect that the Service would have already met these mandatory requirements. One could also expect that the Service would be highly skilled at relying on grievance statistics and other initiatives, such as alternative dispute resolution programs, to reasonably and fairly address offender complaints at the institutional level.

Unfortunately, over the years the Service has had a dismal overall performance in these areas. Its grievance policy is overly bureaucratic resulting in continuing unacceptable delays in response to offender grievances. The system has been ineffective in dealing with the chronic backlog of cases. There is a lack of commitment by senior management to the grievance process and as a result, the process is dysfunctional in terms of "expeditiously resolving offender grievances," most notably at the national level. This situation continues to have an impact on the operations of this Office as increasingly more offenders now turn to us to resolve their concerns.

Inmate grievance process

The process is dysfunctional in terms of "expeditiously resolving offender grievances," most notably at the national level.

Grievance data collection has improved in recent years, but there is little evidence that senior management uses the information to implement strategies to prevent future complaints or systematically address areas of concern. This is, in our view, one of the best long-term solutions to ensure a consistent application of policies and procedures related to areas of complaint. We are also aware that many Service policy sectors at the national level are unaware of the nature of the complaints and grievances that are resolved at the institutional or regional levels within their areas of responsibility.

The Service appears to be tentatively pursuing promising alternative dispute resolution initiatives, such as appointments of institutional mediators or the introduction of increased outside review of offender complaints. Such initiatives have the potential of alleviating the organization's grievance-related workload issues while diminishing tensions and reasonably addressing disputes in penitentiaries. However, these initiatives appear to be without senior management commitment. The Service's lack of long-term vision in this area is regrettable.

The Service introduced a new procedure two years ago to reasonably address harassment grievances. This was seven years after Justice Arbour recommended the immediate development and introduction of a responsive policy. The issues pertaining to harassment grievances have been repeatedly raised as a key priority in our past Annual Reports and the most recent 2003 report from the Canadian Human Rights Commission.

More than two years after introducing this new procedure, the Service released in March 2005 a report entitled *Assessment of Monitoring Systems for Offender Harassment Grievances*. The report candidly admitted that "...there remain significant gaps in compliance with policy and procedures. Key is a lack of understanding of what constitutes harassment. This translates into non-compliance with the harassment grievance management process." The report makes several positive recommendations, but a reasonable and committed action plan has yet to be developed and endorsed by the Service's senior management. It is as well noted that the Service does not have accurate statistics on the total numbers of harassment grievances, outcomes or resolution rates.

While the Service would appear to have finally developed a reasonable harassment policy, we remain extremely concerned that so little progress has been made in ensuring compliance with the policy provisions in such a key priority area, given the recommendations of Justice Arbour almost a decade ago.

Recommendation #4:

- (a) I recommend that the Service take immediate steps to overhaul its operations and policies in the area of inmate grievances to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances. The review should include a specific focus on addressing harassment and staff misconduct grievances.**
- (b) I recommend that an external consultant be retained to assist the Service's review of its operations and policy to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances, and to improve its use of evidence-based strategies to ensure consistency in addressing areas of offender concern.**

Case Preparation and Access to Programs

This Office initially raised the issue of delayed case preparation and access to programs in its 1988/89 Annual Report. The focus at that time was on the increasing inability of the Service to prepare the cases of offenders in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. It was evident from our review of the complaints received at the time that a significant number of these delays were directly related to the Service being unable to provide the required assessments and treatment programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates. Seventeen years later, these issues have yet to be adequately addressed.

The timely provision of inmate programming continues to be a problem. There is overcrowding at the medium and maximum security levels while there are significant vacancies at the minimum security levels. Last year, on average minimum security institutions operated at 35 per cent below capacity. Delays in the preparation of cases for conditional release consideration remain unreasonably high. Work release and unescorted temporary absence programming, particularly at the medium security level, continue to decline. It is important to note that again Aboriginal offenders are particularly negatively affected by these practices.

The Office's previous recommendations in an attempt to begin addressing this issue have called for a review in the following areas:

- current program capacity, the extent of waiting lists and the introduction of measures required to address deficiencies;
- the specific reasons for the high number of waivers, postponements and adjournments of National Parole Board hearings;
- the causes for the dramatic decline in unescorted temporary absence and work release programming; and,
- the factors having an impact on the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release.

In an attempt to address some of our recommendations, a joint working group involving the Correctional Service of Canada, the National Parole Board and the Office of the Correctional Investigator was established and in December 2004 issued a document entitled *Report on Factors Causing Delays in National Parole Board Reviews*. The report of this Joint Review provided concrete recommendations to facilitate timely Parole Board reviews. It also recommended ensuring that offenders appearing before the Board have received the assistance and programs they need for their eventual safe community reintegration. The issues raised in this report continue to be a significant concern for all of the organizations involved.

Recommendation #5:

I recommend that the Service immediately develop a responsive action plan to implement the recommendations of the Correctional Service of Canada/National Parole Board/Office of the Correctional Investigator Joint Review Report on Factors Causing Delays in NPB Reviews in collaboration with the Parole Board and the Office. The action plan should include a strong audit and evaluation component.

Population Management

After years of calls for fundamental reforms, the Service continues to place offenders in administrative segregation and other more restrictive environments as its main tool for resolving disputes and tensions in penitentiaries. Over the last fiscal year, the Service made yet again a staggering 7,200 placements in administrative segregation. On any given day, there were, on average, approximately 800 offenders in segregation during this past year. This number is excessively high when one considers that a few years ago the Service introduced a number of other restrictive environments, such as transitional units, to assist in reducing the segregated offender population. In these instances, offenders have limited access to programs and services and limited ability to associate with other inmates.

Segregation

After years of calls for fundamental reforms, the Service continues to place offenders in administrative segregation and other more restrictive environments as its main tool for resolving disputes and tensions in penitentiaries.

In recent years, this Office has witnessed a "widening of the net" of restrictive correctional environments. Long-term administrative segregation persists – on any given day during this past year, over 40 per cent of segregated offenders spent over 60 days in administrative segregation. At the same time, the Service has dramatically expanded the number of placements in other restrictive environments, without providing adequate procedural safeguards and access to programs and services. For example, it has opened several "transitional units", which allow somewhat more interactions between offenders and limited access to programs compared to segregation units. Unfortunately, the Service does not keep any statistics on the number of offenders housed in these "transitional units" or on their average length of stay.

In her 1996 report, Madame Justice Arbour concluded that "the management of administrative segregation that I have observed is inconsistent with the Charter culture which permeates other branches of the administration of the criminal justice." She went on to say: "I see no alternative to the current overuse of prolonged segregation but to recommend that it be placed under the

control and supervision of the courts. Failing a willingness to put segregation under judicial supervision, I would recommend that segregation decisions made at an institutional level be subject to confirmation within five days by an independent adjudicator." In response to these findings and recommendations, the Service appointed a Task Force to assess whether the situation in men's penitentiaries was similar to the one observed by Justice Arbour at the Prison for Women.

The Task Force on Administrative Segregation concluded in its final report in March 1997 that there was "...sufficient evidence of a casual attitude towards the demands of the law by CSC staff members and managers to justify Madame Justice Arbour's assertion that CSC has a culture that does not respect the 'Rule of Law'." The Task Force went on to recommend rigorous enhancements to the administrative segregation process and experimenting with models of independent adjudication as proposed by Justice Arbour.

The Task Force also recommended the introduction of "transitional units" as temporary measures to bridge segregated offenders into the general inmate population. Unfortunately, many offenders now serve a significant part of their penitentiary sentence in these "transitional units" without benefiting from a pro-active reintegration strategy and formal regular reviews as legally afforded to offenders in administrative segregation. Contrary to their initial objective, "transitional units" are rapidly becoming permanent living quarters for many offenders.

The Service never assessed the model of independent adjudication as recommended by the Arbour Report, but instead piloted and evaluated an alternative model. The evaluation of this model conducted by the Service instead assessed the benefit of adding an external community member to existing Segregation Review Boards. The evaluation was also deficient as few cases were reviewed and the duration of the pilot project was insufficient to adequately assess the benefit of the expanded external membership of these review boards. Nonetheless, the evaluation did in fact conclude that procedural fairness was improved. The fact that the outcome of the decision was unaffected is not in our view relevant – fairness is a key principle of administrative law and a failure to provide due process is subject to judicial review.

In the end, the Service rejected independent adjudication and continues to this day to argue that an enhanced internal segregation review process can achieve fairness and compliance with the rule of law. Recent changes proposed by the Service, such as reviews by Regional Review Boards at the 120-day mark instead of 60-day mark, also fail to demonstrate a strong commitment to fairness and the timely implementation of less restrictive alternatives. Since the Arbour Report of 1996, several other internal and external reports⁶ have all observed similar fairness and non-compliance issues as highlighted in the Arbour Report. They have also made similar recommendations for the independent adjudication of segregation cases.

⁶ Among these are the CSC Working Group on Human Rights, chaired by Maxwell Yalden in 1997; the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights in 2000; the Cross-Gender Monitoring Report in 2000; *Justice Behind the Wall*, by Michael Jackson in 2002; and, the Canadian Human Rights Commission in 2003.

In 2004, the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada undertook its own evaluation and found that the Service's repeated attempts to achieve compliance with the rule of law and fair decision-making through operational enhancements to administrative segregation processes did not yield sufficient, sustained or desired results. The Department recommended to the Service's Executive Committee that it implement and test models of independent adjudication, but again this recommendation was rejected by the organization.

The Task Force on Administrative Segregation contained a set of key recommendations that were never addressed by the Service. These 1997 recommendations are even more relevant today after the Service has expanded its reliance on more restrictive population management. The Task Force observed that the *Corrections and Conditional Release Act* only refers to two types of incarceration: those inmates in the general inmate population and segregated inmates. The law stipulates precisely the rights and entitlements of each of those two populations, and describes rigorous procedural fairness for placements in administrative segregation. For example, this includes notices, reviews, hearings, regular visits by heads of institutions and health care.

Over the years, the Service introduced a multitude of different offender sub-populations that fall in-between those two defined populations. Unfortunately, the law is silent on the rights and entitlements of these offenders, and what degree of procedural fairness is required for each sub-population.

The Task Force recommended that this legislative omission be addressed to provide a statutory framework for the Service to create and manage sub-populations in accordance with due process. It was further recommended that, pending enactment of this legislation, the segregation review process under the Act should be used for any offender confined in any situation that is not considered to be within the general inmate population. This would allow inmates separated against their will from the general prison population to seek a decision with respect to:

- the grounds of their *involuntary* presence in any condition of separation from the general inmate population, including segregation;
- the measures which should be taken to permit release as soon as possible; and,
- the rights, privileges and conditions of confinement which they should be given.

The Service did not follow up on these important Task Force recommendations. It still has no clear national policy on the rights and entitlements of offenders incarcerated in various forms of restrictive settings, and what degree of procedural fairness is required for each of these offender sub-populations.

Recommendation #6:

- (a) I recommend that the Service immediately adopt the independent adjudication model for administrative segregation proposed by the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada.**

- (b) I further recommend that the Service conduct a comprehensive review on the rights, entitlements, access to programs, level of association and applicable procedural safeguards for all of its sub-populations that are not considered to be the general inmate population or administrative segregation. The review should be completed by March 31, 2006, and specific recommendations should be made to ensure legal compliance with due process/fairness requirements and the application of less restrictive alternatives.**

Security Classification of Offenders

Offender Security Classification

Good decisions about security classification of offenders are essential to ensure public safety and safe reintegration of offenders. Those decisions are at the core of the Service's accountability to the public. Assigning a security classification that is too low may jeopardize public safety. On the other hand, over-classifying offenders hinders safe reintegration; violates the law which requires that the offender population be managed using the "least restrictive measures consistent with the protection of the public"; and unnecessarily diverts resources away from more productive rehabilitative programs and services.

Over the years, this Office and others have become increasingly concerned about over-classification of offenders and the discriminatory use of the Service's actuarial risk assessment tools. Actuarial risk assessment tools are psychological scales that measure risk such as recidivism, institutional adjustment or escape.

In May 2003, the Auditor General of Canada raised questions about the Service's initial classification scale for women offenders, including its validity and reliability. This followed concerns expressed in 1996 by Justice Arbour. The December 2003 report of the Canadian Human Rights Commission concluded that the tools used by the Service for intake risk and needs assessment, initial security classification and reviews of classification were "...blunt instruments that tend to lead to unjustifiable differential treatment". It added that: "In absence of adequate testing and modification, these instruments should not be used on women or Aboriginal offenders."

In July 2004, Professor Cheryl Webster, University of Ottawa, and Professor Tony Doob, University of Toronto, published an article in the Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice in which they reviewed the Service's data used to validate its initial security classification scale. After a careful examination, they concluded "...the scale is remarkably wanting in terms of both its predictive validity and the equity of its outcomes with respect to women generally, and Aboriginal women in particular". They also stated that "many women offenders are presently being assigned to more restrictive custody levels without any empirical justification".

In December 2004, the Corrections Research Branch of the Department of Public Safety and Emergency Preparedness conducted its own review of the Service's data. The internal report confirmed the findings of Webster and Doob. Its authors concluded that "although there is some evidence for its application with men, this evidence is not overly convincing. With female offenders the evidence is much less convincing and opens the potential for systemic bias. In our opinion, continued research on the scale with women is likely to produce only minor improvements that may be insufficient to justify the use of the Custody Rating Scale for such a serious task as security placement."

The Service developed an action plan in response to the findings on the discriminatory nature of its actuarial tools and their questionable validity. Unfortunately, the action plan only partly responds to the many concerns raised. The Service has not relied on a women-centred perspective or theoretical framework in the re-development of its existing tools, and has not drawn on recognized, specialized experts on women-centred analyses.

The Canadian Human Rights Commission recommended that the Service introduce a new unbiased initial security classification scale by December 2004, but the Service only expects to fully implement the new tool by fiscal year 2009/10. This means that the Service will address this critical recommendation more than six years after the Canadian Human Rights Commission found that women and Aboriginal offenders were subject to systemic discrimination. This is clearly not a timely response to such an important issue.

Recommendation #7:

I recommend that the Service, with the assistance of outside experts in women-centred and Aboriginal approaches, implement a responsive immediate, medium- and long-term strategy to ensure that the observed systemic discrimination of women and Aboriginal offenders in terms of security classification and timely conditional release cease.

Classification of Offenders Serving Life Sentences

In response to public pressures, the Service issued Policy Bulletin No. 107 on February 23, 2001. It requires that federally sentenced offenders serving a minimum life sentence for first- or second-degree murder be classified as maximum security for at least the first two years of federal incarceration.

The negative impact of this policy was immediate. The Service's own Research Report R-160 states that "before the policy change, roughly four-out-of-five admissions serving minimum-life sentences for murder were being initially OSL (Offender Security Level) placed in medium-security". The report indicates that the new policy had the following effect: "With few exceptions, all minimum-life sentenced admissions for first- or second-degree murder are being classified as maximum-security for at least the first two years of their federal incarceration." This sudden unnecessary, detrimental, expensive and illegal over-classification of these offenders has also had a disproportionately negative impact on Aboriginal offenders.

In our Annual Report 2001/02, we stated that the Service's policy was contrary to law, unreasonable and improperly discriminatory to offender groups such as women, the elderly and youth. We recommended that the policy be immediately rescinded.

In our Annual Report 2002/03, we again stated that the policy was contrary to law and counterproductive. To ensure the placement in maximum-security institutions, the policy arbitrarily applies a high point value to the Custody Rating Scale evaluation of incoming offenders serving life sentences. We further indicated that this is contrary to the *Corrections and Conditional Release Act*, which requires that each offender be placed at a level of security according to a wide range of criteria.

In our latest Annual Report 2003/04, we yet again said that the policy is contrary to the Act and has exacerbated problems of overcrowding and conflict within penitentiaries. This Office encountered numerous examples where inmates who were clearly unsuitable for maximum security placement have either been refused relief or have encountered excessive delays in achieving reasonable reconsideration of their placement. Our latest Report again concluded that the policy remains contrary to law. It continues to produce the population management problems that arise from unnecessary placement of some inmates in higher security settings than their circumstances require.

In its special 2003 report, the Canadian Human Rights Commission concluded that "adding a retributive element to the carrying out of the sentence is not rationally related to the legitimate purpose of assessing risk. It is in fact contrary to the intent of both the Corrections and Conditional Release Act and the Canadian Human Rights Act." The Commission recommended that the Service immediately revoke its two-year policy. Numerous other stakeholders, including the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, the St. Leonard's Society of Canada, the Canadian Bar Association and the Church Council on Justice and Corrections have expressed concern about this policy.

Recommendation #8:

For a fourth consecutive year, I recommend that the Service immediately repeal its illegal policy which requires that federally-sentenced offenders serving a minimum life sentence for first- or second-degree murder be classified as maximum security for at least the first two years of federal incarceration. Failing a positive response from the Service, I continue to look to the Minister's leadership to ensure that this illegal policy is rescinded as soon as possible.

Ministerial Response to the Correctional Investigator's Annual Report 2003-04

Last year, my Annual Report included four recommendations that were directed to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. The following four recommendations represented issues of long-standing concern with significant implications to the offender population. I recommended that:

1. the Minister appoint a Deputy Commissioner Aboriginals specifically responsible for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, as a permanent voting member of all existing Senior Management Committees, to ensure an Aboriginal perspective and presence in Service decision-making; and, that the Minister initiate an external evaluation of the Service's policies, procedures and evaluation tools to ensure that existing discriminatory barriers to the timely reintegration of Aboriginal offenders are identified and addressed. This review should be undertaken independent of the Service, with the full support and involvement of Aboriginal organizations, and report by March 31, 2005;
2. the Minister mandate the early publication of a "final response plan" on Madame Justice Arbour's recommendations, followed by a consultation process involving all interested stakeholders;
3. if the Service does not repeal its policy concerning the security classification of offenders serving life sentences, that the Minister initiate an immediate review on both the legality of the policy and its impact on individual offenders over the preceding three years; and,
4. if the Service fails to introduce, before March 31, 2005, a safe needle exchange program based on thorough consultation with medical and security experts, offenders, Service staff and concerned community organizations, that the Minister direct the introduction of such a program.

I was pleased that the Minister responded in a positive and constructive manner to the above recommendations. The Minister's response is reproduced in Annex B.

On the issue of Aboriginal Corrections, the Minister has asked the Commissioner to further explore the feasibility of appointing a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders. It is our strong belief that this governance change is required to move the Aboriginal agenda forward, and this is why we have recommended again in this year's Annual Report the appointment of a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders.

As well, the Service will conduct a review of Aboriginal policies, procedures and evaluation tools to ensure that they are both culturally sensitive and do not present barriers to the safe and timely reintegration of Aboriginal offenders. Although this is an internal review, it is a first step in identifying discriminatory barriers to effective conditional release.

As for the final response plan to the 1996 *Commission of Inquiry at the Prison for Women*, we are encouraged that the Commissioner has undertaken to provide a detailed public response to all of the recommendations made by Madame Justice Arbour as indicated in a previous section of this Report. Women's Corrections over the past decade has been the focus of a number of significant reports and recommendations. A detailed comprehensive public account of the actions taken in response to these reports is long over due.

The Service has proposed a number of amendments to the policy requiring offenders sentenced to life to serve the initial two years of their sentence in maximum security institutions. But, it remains in our opinion illegal. We continue to look to the Minister's leadership to ensure that this policy is rescinded as soon as possible.

Finally, the Minister has indicated openness to explore the viability of introducing a needle exchange program in Canadian penitentiaries. Such a program has the support of the public health field. The leadership role undertaken by the Canadian Public Health Agency in advancing safe needle exchange programs is a positive step in moving this issue forward. We are also encouraged by the Service's willingness to learn from other jurisdictions where such initiatives have been successfully implemented.

Conclusion

This year's Report is significantly different than the previous Annual Reports issued by this Office. It was important for me to highlight the three key pillars which must guide the actions of both the Service and my Office: a strong commitment to human rights compliance, accountability and safe community reintegration. This Office plays a critical role by making recommendations to assist the Service to improve all of these key areas, and we strongly believe that the net benefit of implementing our recommendations will ultimately improve the public safety of Canadians.

Priority recommendations

We consider that the implementation of these priority recommendations would go a long way to improving the Service's overall performance in achieving our common goals.

Readers familiar with our past Annual Reports will also notice that this year we limited the number of our recommendations to eight. We consider that the implementation of these priority recommendations would go a long way to improving the Service's overall performance in achieving our common goals.

We are encouraged by the progress that the Service has made in some areas of concern. We are committed to continue to foster a professional working relationship and open dialogue with our Service colleagues. We anticipate this will contribute to progress in resolving key areas of offender concern.

Over the course of the next year, my Office will significantly increase its citizen engagement and information sharing activities. The Government of Canada and its criminal justice institutions continue to be confronted with increasing public pressure demanding tougher measures, longer sentences and more stringent conditions of custody and confinement. Sensational media reporting of incidents involving isolated and horrifying acts of violence contributes to distorted perceptions, and pushes the system toward adopting unproductive measures in response. Longer and tougher sentences and harsher conditions of confinement are promoted as magical solutions to prevent and/or deter criminal behaviour and reduce re-offending. In contrast to such perceptions, it is well documented that social and rehabilitative initiatives are far better – and less expensive – in achieving the goals of prevention and deterrence of crime and re-integrating offenders into society.

We would like to convey our strong support for the new *Protocol on the Convention against Torture*. We encourage the Canadian Government to yet again demonstrate its leadership on the international scene by signing and ratifying this important human rights instrument. Moving quickly on ratification would add to Canada's long historical tradition of promoting and defending human rights and democratic values here and abroad.

Finally, I will take this opportunity to publicly acknowledge and thank my staff for their dedication and professionalism in managing what, at times, is an overwhelming workload. Their commitment to fairness in addressing offender concerns is the cornerstone to maintaining an accessible and independent avenue of redress for inmates. Their contribution is invaluable.

Annex A: Statistics

TABLE A: CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	TOTAL
Administrative Segregation			
Conditions	15	81	96
Placement/Review	88	284	372
Total	103	365	468
Case Preparation			
Conditional Release	56	131	187
Post Suspension	25	18	43
Temporary Absence	11	27	38
Transfer	33	47	80
Total	125	223	348
Cell Effects	198	369	567
Cell Placement	36	57	93
Claims Against the Crown			
Decisions	12	19	31
Processing	16	24	40
Total	28	43	71
Community Programs/Supervision	2	6	8
Conditions of Confinement	110	220	330
Correspondence	30	52	82
Death or Serious Injury	8	5	13
Decisions (General) - Implementation	12	24	36
Diet			
Medical	9	25	34
Religious	11	21	32
Total	20	46	66
Discipline			
Major Court Procedures	10	15	25
Minor Court Decisions	6	7	13
Minor Court Procedures	14	21	35
Total	30	43	73
Discrimination	4	12	16
Employment	37	67	104
File Information			
Access - Disclosure	66	87	153
Correction	123	75	198
Total	189	162	351

TABLE A: (Cont'd)
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY
CATEGORY

	<u>CASE TYPE</u>		
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	TOTAL
Financial Matters			
Access	37	80	117
Pay	61	83	144
Total	98	163	261
Food Services	24	56	80
Grievance Procedure	113	265	378
Health and Safety - Worksite	5	13	18
Ion Scan	3	5	8
Health Care			
Access	87	498	585
Decisions	86	220	306
Total	173	718	891
Mental Health			
Access	7	32	39
Programs	0	5	5
Total	7	37	44
Methadone	17	61	78
Official Languages	9	11	20
Operation/Decisions of the OCI	50	20	70
Penitentiary Placement	41	48	49
Programs			
Access	55	150	205
Quality/Content	7	8	15
Total	62	158	220
Release Procedures	30	55	85
Request for Info	72	---	72
Safety/Security of Offender(s)	70	145	215
Search and Seizure	35	41	76
Security Classification	69	114	183
Sentence Administration-- Calculation	21	37	58
Staff Responsiveness	183	246	429
Telephone	63	148	211
Temporary Absence Decision	34	87	121

TABLE A: (Cont'd)
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	TOTAL
Transfer			
Decision—Denials	86	187	273
Implementation	76	141	217
Involuntary	47	116	163
Total	209	344	653
Urinalysis	14	12	26
Use of Force	13	51	64
Visits			
General	101	213	314
Private Family Visits	43	110	153
Total	144	323	467
Outside Terms of Reference			
Parole Decisions	223	---	223
Other Issues	70	---	70
GRAND TOTAL	2,784	4,952	7,696

(1) See Glossary

(2) I/R: Immediate Response - see Glossary

(3) INV: Investigation - see Glossary

GLOSSARY

- Contact:** Any transaction regarding an issue between the OCI and an offender or a party acting on behalf of an offender. Contacts may be made by telephone, facsimile, letter, and during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.
- Immediate Response:** A contact where the information or assistance sought by the offender can generally be provided immediately by the OCI's investigative staff.
- Investigation:** A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.
- Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.

TABLE B: CONTACTS BY INSTITUTION

Region/Institution

	# of contacts	# of interviews	# of days spent in institution
Women's Facilities			
Edmonton Women's Facility	79	24	7
Fraser Valley	77	19	4
Grand Valley	93	14	4
Isabel McNeill House	---	---	---
Joliette	90	10	4
Okimaw Ohci Healing Lodge	9	7	2
Nova	58	22	5
Regional Psychiatric Centre (Prairies)	23	9	2
Regional Reception Centre (Québec)	6	---	---
Total	435	105	28
ATLANTIC			
Atlantic	223	63	12
Dorchester	231	61	10
Shepody Healing Centre	28	7	2
Springhill	104	40	7
Westmorland	18	5	2
Region Total	604	176	31
ONTARIO			
Bath	117	43	10
Beaver Creek	35	5	2
Collins Bay	125	19	7
Fenbrook	183	51	7
Frontenac	49	24	8
Joyceville	296	81	15
Kingston Penitentiary	318	145	15
Millhaven	235	33	3
Pittsburgh	33	17	8
Regional Treatment Centre	67	30	7
Warkworth	325	80	16
Region Total	1,783	528	98
PACIFIC			
Elbow Lake	4	10	3
Ferndale	33	14	2

TABLE B: CONTACTS BY INSTITUTION

Region/Institution

	# of contacts	# of interviews	# of days spent in institution
Kent	367	122	15
Matsqui	84	21	9
Mission	217	86	13
Mountain	252	97	15
Pacific & RTC	145	59	9
William Head	60	24	3
Region Total	1,162	433	69
PRAIRIE			
Bowden	247	85	14
Drumheller	204	96	12
Edmonton	260	70	16
Grande Cache	77	3	1
Pê Sâkâstêw Centre	7	2	2
Regional Psychiatric Centre	116	40	8
Riverbend	6	7	2
Rockwood	24	7	2
Saskatchewan Penitentiary	353	112	26
Stan Daniels	3	1	1
Stony Mountain	419	135	13
Region Total	1,716	558	97
QUEBEC			
Archambault	218	86	8
Cowansville	189	120	16
Donnacona	241	87	16
Drummond	271	36	6
Federal Training Centre	117	28	5
La Macaza	109	65	11
Leclerc	147	32	11
Montée St-François	33	24	4
Port Cartier	330	115	11
Regional Reception Centre/SHU Québec ..	191	81	13
Ste-Anne des Plaines	24	12	2
Region Total	1,920	686	103
GRAND TOTAL	7,617	2,486	427

TABLE C: COMPLAINTS AND INMATE POPULATION - BY REGION

Region	Total number of contacts (*)	Inmate Population (**)
Atlantic	672	1,354
Québec	2,026	3,353
Ontario	1,885	3,368
Prairies	1,825	3,143
Pacific	1,240	2,010
TOTAL	7,648	13,428

(*) Excludes 48 contacts from provincial institutions.

(**) As of March 2005, according to the Correctional Service of Canada's Corporate Reporting System.

TABLE D: DISPOSITION OF CONTACTS BY CASE TYPE

CASE TYPE	Disposition	# of complaints
Immediate Response	Information given	1,777
	Referral	816
	Withdrawn	191
Total		2,784
Investigation	Information given	1,468
	Not supported	360
	Pending	110
	Referral	1,225
	Resolution facilitated	1,530
	Withdrawn	229
Total		4,952
GRAND TOTAL		7,696

TABLE E: AREAS OF CONCERN MOST FREQUENTLY IDENTIFIED BY OFFENDERS**TOTAL OFFENDER POPULATION**

Health Care	891
<i>Transfer</i>	653
Cell Effects	567
Visits and Private Family Visits	467
Administrative Segregation	468
Staff Responsiveness	429
Grievance Procedure	378
File Information (Access, Correction and Disclosure)	351
Case Preparation	348
Conditions of Confinement	330

ABORIGINAL OFFENDERS

Transfer	100
Administrative Segregation	83
Visits and Private Family Visits	73
<i>Health Care</i>	71
Cell Effects	67
Staff Responsiveness	55
Case Preparation	54
File Information (Access, Correction and Disclosure)	53
Programs/Services	46
Conditions of Confinement	37

WOMEN OFFENDERS

Health Care	45
File Information (Access, Correction and Disclosure)	26
Telephone	25
Offender Security	25
Programs/Services	24
Visits and Private Family Visits	23
<i>Transfer</i>	23
Temporary Absence - Decision	22
Staff Responsiveness	22
Security Classification	22

Annex B: Ministerial Response to the CI Annual Report 2003-04



Deputy Prime Minister
and Minister of Public Safety
and Emergency Preparedness Canada



Vice-première ministre
et ministre de la Sécurité publique
et de la Protection civile du Canada

Ottawa, Canada K1A 0P8

The Honourable L'honorable
A. Anne McLellan, P.C., M.P. c.p., députée

April 21, 2005

Mr. Howard Sapers
Correctional Investigator of Canada
P.O. Box 3421, Station D
Ottawa, Ontario K1P 6L4

Dear Mr. Sapers,

I recently had the pleasure of placing before the House your 2003/2004 Annual Report in which you directed several recommendations to my attention. Before I respond to them, I would like to acknowledge the strides the Office of the Correctional Investigator and the Correctional Service of Canada (CSC) have made in building a positive working relationship. One measure of this progress is reflected in your mutual agreement to assess virtually all of the substantive issues that underlie the recommendations in your annual report; another is the number of recommendations that CSC has agreed to implement. Together, you have succeeded in creating the environment in which these issues can be resolved.

In considering the recommendations you have placed before me, I am mindful that these issues fall within the responsibility of the Commissioner of Corrections and the interpretation of s. 6(1) of the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA) and of the former *Penitentiary Act*. With this in mind, and with regard to the CSC's position on your recommendations, I am pleased to respond to your individual recommendations.

Appointment of a Deputy Commissioner Aboriginal Offenders:

Aboriginal issues continue to be both important and challenging. I share your concern that the progress made in this area has been limited. I understand that CSC shares this view and has implemented a number of initiatives that are beginning to show improvement. These include Aboriginal-specific programs, healing lodges and the engagement of Aboriginal communities in Aboriginal corrections. That said, there is still much to be done. I will request the Commissioner to prepare an options paper that explores the feasibility of appointing a Deputy Commissioner for Aboriginal offenders. I would expect to see some further details articulating the advantages of moving in this direction as

- 2 -

well as any identifiable disadvantages. I would also expect to entertain other options that the Commissioner might suggest that advance the same goals. I will expect to review these options by June 1, 2005.

Independent Review of the CSC's Policies, Procedures and Evaluation Tools:

The May 2000 Report of the Standing Committee on Justice and Human Rights recommended that the Auditor General undertake an evaluation of the reintegration process for Aboriginal offenders, particularly Aboriginal women. I understand that CSC has begun a review of its policies to ensure that they are both culturally sensitive and do not present barriers to the safe and timely reintegration of Aboriginal offenders. I have asked for this review to be completed by June 1, 2005. The Commissioner is also looking at the impact of the Supreme Court of Canada's decision in *Gladue*. I have asked her to provide me with regular status reports.

Final Response Plan to the Arbour Inquiry:

The 10th anniversary of the Arbour Inquiry report will occur in the spring of 2006. I have been advised by the Commissioner that CSC is preparing a 10-year status report on women's corrections. This report will provide a detailed response to all of the recommendations in the Arbour Report as well as other relevant reports.

Legal Review of Policy Requiring Offenders Sentenced to Life to Serve the Initial Two Years of their Sentence in Maximum Security:

With regard to the placement of offenders serving life sentences for first and second degree murder, CSC recently completed a study of the impact of the current policy on affected offenders. On the basis of the research, I am informed that CSC is in the process of proposing to amend its policy. These recommended changes to the policy include: (1) a clear assessment process (including an amended Custody Rating Scale) on which to base placement decisions; (2) delegation of decision-making authority from the Assistant Commissioner Correctional Operations to the Regional Deputy Commissioner for placement to medium security; and, (3) the implementation of a life sentence management strategy for offenders serving life sentences approved as medium security upon initial classification. The Commissioner will advise me when this new policy is implemented.

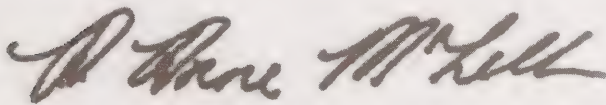
- 3 -

Implementation of a Safe Needle Exchange Program:

Your recommendation that a safe needle exchange program be introduced by CSC has the support of many public health officials, including the recently formed Canadian Public Health Agency (CPHA). Moreover, I am aware that the CPHA has agreed to take a leadership role in advancing a safe needle exchange program. Plans are currently being considered for officials from the CPHA, CSC and its employee unions to visit Spain and Germany to observe safe needle exchange programs already in operation and consider whether they can be adapted to the Canadian context. I understand that these measures may lead to the development and implementation of an effective needle exchange program that can be supported by all stakeholders.

I trust that my response to your recommendations will assist you in working with the CSC to address the significant issues you have raised.

Yours sincerely,



A. Anne McLellan

c.c.: Commissioner Lucie McClung
Correctional Service of Canada

Annex C: Summary of Recommendations



Recommendation #1:

- (a) I recommend that the Service secure and commit adequate funding for the timely implementation of its entire mental health strategy.
- (b) I recommend that the Service take immediate steps to sensitize and train all front-line staff to appropriately identify disruptive mental health behaviour and respond accordingly.

Recommendation #2:

I recommend that in May of 2006 the Minister appoint an Expert Committee to publicly report on the progress detailed in the Service's response on the advancement of human rights, fairness and equity issues since Madame Justice Arbour's report of 1996 – the Committee's report to be provided to the Minister by October 2006.

Recommendation #3:

- (a) I recommend that the Service modify its governance structure and immediately appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders with the authority to implement the Service's Strategic Plan for Aboriginal Corrections.
- (b) I recommend that the Service publicly release quarterly reports on the implementation of its Strategic Plan for Aboriginal Corrections, along with the quarterly performance reports on Aboriginal issues currently being developed by the Service.

Recommendation #4:

- (a) I recommend that the Service take immediate steps to overhaul its operations and policies in the area of inmate grievances to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances. The review should include a specific focus on addressing harassment and staff misconduct grievances.
- (b) I recommend that an external consultant be retained to assist the Service's review of its operations and policy to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances, and to improve its use of evidence-based strategies to ensure consistency in addressing areas of offender concern.

Recommendation #5:

I recommend that the Service immediately develop a responsive action plan to implement the recommendations of the Correctional Service of Canada/National Parole Board/Office of the Correctional Investigator Joint Review Report on Factors Causing Delays in NPB Reviews in collaboration with the Parole Board and the Office. The action plan should include a strong audit and evaluation component.

Recommendation #6:

- (a) I recommend that the Service immediately adopt the independent adjudication model for administrative segregation proposed by the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada.
- (b) I further recommend that the Service conduct a comprehensive review on the rights, entitlements, access to programs, level of association and applicable procedural safeguards for all of its sub-populations that are not considered to be the general inmate population or administrative segregation. The review should be completed by March 31, 2006, and specific recommendations should be made to ensure legal compliance with due process/fairness requirements and the application of less restrictive alternatives.

Recommendation #7:

I recommend that the Service, with the assistance of outside experts in women-centred and Aboriginal approaches, implement a responsive immediate, medium- and long-term strategy to ensure that the observed systemic discrimination of women and Aboriginal offenders in terms of security classification and timely conditional release cease.

Recommendation #8:

For a fourth consecutive year, I recommend that the Service immediately repeal its illegal policy which requires that federally-sentenced offenders serving a minimum life sentence for first- or second-degree murder be classified as maximum security for at least the first two years of federal incarceration. Failing a positive response from the Service, I continue to look to the Minister's leadership to ensure that this illegal policy is rescinded as soon as possible.

Response from the Correctional Service of Canada to the
32nd Annual Report of the Correctional Investigator

2004-2005



INTRODUCTION

CSC pursues its public safety mandate within a framework of human rights. Recently, we introduced the "Can I? May I? Should I?" model, that requires staff to test every decision from operational, statutory, and values-based perspectives. Over the last several years, CSC has significantly enhanced its capacity to account to Canadians on its performance with regard to human rights and safe reintegration of offenders by developing more sophisticated data collection, analysis, and reporting tools. CSC appreciates the important role of the Correctional Investigator (CI) in conducting investigations into the problems of offenders related to its decisions and actions.

There are ongoing interactions between correctional investigators and wardens on operational issues. Regional Deputy Commissioners (RDCs) meet with CI representatives several times a year to discuss specific concerns in each region and to ensure follow-up. In the case of systemic issues identified, CSC works with the Office of the Correctional Investigator (OCI) and other stakeholders to resolve them. Recent examples of such collaborative efforts include: universal access by offenders to computers, use of ion scanners and approvals of compassionate Escorted Temporary Absences (ETAs). Often we implement agreed actions. In some cases, solutions are not readily apparent to either the CI or CSC given the complexity of challenges in the correctional environment. This can result in delays in performance improvement. Where we disagree with the statement of the problem or the proposed solution, we continue to seek clarification and explore ways to resolve underlying issues.

In the past several years, CSC has undertaken a number of initiatives to better address the needs and risks of our current offender population. They range from the development and implementation of programs and interventions more specifically targeted to Aboriginal, women, and higher risk offenders, to more creative approaches to security and community outreach.

Results continue to improve in spite of a more complex offender population profile. In fiscal year 2004-2005, there was a 26% decrease (from 70 to 52) in major violent incidents compared to the previous year, the highest annual decrease in the past six (6) years. Moreover, major disturbances went down 87%, from eight (8) to one (1). There were nine (9) suicides, which is below the preceding five (5) year period's annual average of 11.4. There was one (1) major assault on staff compared to none (0) in the previous year. But, overall, in the last five (5) years, the average number of major incidents per 1000 inmates (flow-through population) in fact decreased from 4.8 to 3.0. At the same time, violent re-offending rates, for offenders under supervision, have remained stable for the past two (2) years at less than 2%. CSC continues to be vigilant in its efforts to prevent and address every incident.

The following is CSC's response to the Correctional Investigator's Annual Report for 2004-2005. A response is provided to each recommendation. Annexes provide clarification and further details on information provided in the Correctional Investigator's Annual Report.

MENTAL HEALTH SERVICES

Recommendation #1:

(a) I recommend that the Service secure and commit adequate funding for the timely implementation of its entire mental health strategy.

Agree

The Government of Canada has set aside \$29.5M over 5 years to fund the Community Mental Health component of the Strategy. The funds will be used to address discharge planning up to two years in advance of release, ambulatory care services, specialized mental health staff working out of Parole Offices to provide support to offenders with mental disorders in Community Correctional Centres (CCCs) and Community Residential Facilities (CRFs), annual mental health training for staff of the Parole Offices, CCCs and CRFs, and contracts for specialized services to address the needs of offenders with mental disorders in the community.

The funds required for full implementation of the remaining three components of the Strategy are significant. CSC will participate in an inter-departmental response to Senator Michael Kirby's final report and recommendations on mental health in Canada, under the leadership of Health Canada. We are hopeful that such initiatives will lead to opportunities for additional funding. The CI's support in securing the funds necessary to fully implement its Mental Health Strategy is appreciated.

(b) I recommend that the Service take immediate steps to sensitize and train all front-line staff to appropriately identify disruptive mental health behaviour and respond accordingly.

Agree

As noted above, some of the funds approved for the Community Mental Health Strategy will be used for annual mental health training for staff of the Parole Offices, CCCs and CRFs. This training will be focused on the practical skills that staff require to understand, support and effectively intervene with offenders with mental disorders living in the community.

A training module on the recognition of and appropriate response to the behaviours of offenders with mental health disorders will be developed by Health Services in consultation with Learning and Development for all new recruits by October 31, 2006. This module will also be used to train all staff who have regular contact with offenders.

These training initiatives will supplement the Dialectical Behavioural Therapy (DBT) and Psycho-social Rehabilitation (PSR) mental health interventions already in place.

WOMEN OFFENDERS

Recommendation #2:

I recommend that in May of 2006 the Minister appoint an Expert Committee to publicly report on the progress detailed in the Service's response on the advancement of human rights, fairness and equity issues since Madame Justice Arbour's report of 1996 – the Committee's report to be provided to the Minister by October 2006.

CSC agrees that an expert committee will review and comment on the ten (10)-year status report on women's corrections prepared by CSC.

Between April 2003 and January 2004, three reports were issued on federal corrections for women, by independent agencies: the Auditor General, the Standing Committee on Public Accounts and the Canadian Human Rights Commission. The reports noted progress made to date. As well, CSC received favourable feedback on steps it is taking to address recommendations, particularly from the Canadian Human Rights Commission and the Committee against Torture (CAT). This Committee is under the auspices of the United Nations High Commissioner on Human Rights. Madame Arbour currently holds that position.

In September 2005, Her Majesty's Inspectorate for Prisons for England and Wales will be assessing the overall health of operations at Nova and Grand Valley prisons for women over a two-week period.

The Service is preparing a ten (10)-year status report on women's corrections, which will provide a detailed response to all of the recommendations in the Arbour Report as well as other relevant reports.

Annex A clarifies and provides further details on results for women offenders presented by the Correctional Investigator in his Annual Report.

ABORIGINAL OFFENDERS

Recommendation #3:

(a) I recommend that the Service modify its governance structure and immediately appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders with the authority to implement the Service's Strategic Plan for Aboriginal Corrections.

To be determined

A review of CSC's governance structure is underway. The decision on whether to appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders will be made within that context. In the interim, the Senior Deputy Commissioner (SDC) champions Aboriginal issues at the Executive Committee and with external partners.

CSC, in consultation with Aboriginal communities and Elders, has been focussing on the development and implementation of approaches to corrections that work for First Nations, Inuit and Métis offenders. Results are showing improvement despite Aboriginal Offenders' initial higher risk/needs ratings due mainly to the number and severity of previous offences.

Annex B highlights some of these results.

- (b) I recommend that the Service publicly release quarterly reports on the implementation of its Strategic Plan for Aboriginal Corrections, along with the quarterly performance reports on Aboriginal issues currently being developed by the Service.**

Agree

Starting in the fall of 2005, quarterly reports will be produced.

INMATE GRIEVANCES, ALLEGATIONS OF HARASSMENT, AND STAFF MISCONDUCT

Recommendation #4:

- (a) I recommend that the Service take immediate steps to overhaul its operations and policies in the area of inmate grievances to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances. The review should include a specific focus on addressing harassment and staff misconduct grievances.**

Agree – already begun.

CSC is currently conducting a national review of the Offender Redress Process which will be completed by February 2006. The review addresses the efficacy of the current processes, as well as resource requirements and reporting structures.

The policy and processes of harassment and staff misconduct grievances are being strengthened. As well, monitoring and reporting processes were assessed and new tools have been developed to help ensure compliance with law and policy. The action plan addresses accreditation and training of harassment investigators, as well as the differentiation between staff performance and harassment for coding purposes. This will improve our capacity to accurately respond to and report on harassment grievances.

(b) I recommend that an external consultant be retained to assist the Service's review of its operations and policy to ensure fair and expeditious resolution of offenders' complaints and grievances, and to improve its use of evidence-based strategies to ensure consistency in addressing areas of offender concern.

Agree to review operations and policy concerning offender complaints and grievance system.

Rates of timeliness nationally have remained fairly steady in the last three (3) fiscal years at around 78%. This year it has slightly decreased (- 2%) from last year. At the third level, timeliness continues to be a serious challenge and must be addressed. The review will address these issues.

The focus over the last two (2) years has been on improving the quality of responses and follow-up as well as identification of systemic issues and suggested corrective measures. The Senior Deputy Commissioner, as the delegated signatory, has reviewed all third level grievances and has followed-up on issues of management accountability and policy interpretation. The average number of grievances upheld has risen from 13% from 2001 to 2003, to 24% in the past two (2) fiscal years. As a result of these efforts, we are starting to see evidence of improved policy application by the field and a greater commitment to a culture of human rights.

CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMS

Recommendation #5:

I recommend that the Service immediately develop a responsive action plan to implement the recommendations of the Correctional Service of Canada/National Parole Board/Office of the Correctional Investigator Joint Review Report on Factors Causing Delays in NPB Reviews in collaboration with the Parole Board and the Office. The action plan should include a strong audit and evaluation component.

Agree

Although the initial working group has been disbanded, CSC has enlarged the scope of this initiative and set robust re-entry for each offender as a priority for the executive cadre. The purpose of this initiative is to try to ensure that every offender has employment, housing, and a support system on release to the community.

Accountability mechanisms have already been enhanced through the Corporate Reporting System, a Management Control Framework, and an appropriate evaluation framework to monitor the implementation of the recommendations and results.

The CI and CSC have agreed to quarterly meetings to monitor results and processes in this, and other areas.

POPULATION MANAGEMENT

Recommendation #6:

(a) I recommend that the Service immediately adopt the independent adjudication model for administrative segregation proposed by the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada.

Under consideration

The Corrections and Criminal Justice Directorate (CCJD) of the Department of Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC), responsible for legislative policy, completed a review on the need for independent adjudication in 2004, and recommended its implementation. CSC requested some time to seek operational alternatives to better address concerns with regard to procedural fairness and overuse of segregation before determining an appropriate model for oversight. CSC will work with the CCJD to generate alternate models while continuing to focus attention on the operational concerns, and will present an Action Plan by December 1, 2005.

CSC is committed to restricting confinement only when an offender poses a risk to safety and security or when he or she is at risk in the general population. CSC is accountable for the consequences of its decisions on segregation placements, releases and conditions, given its mandate to maintain a safe, secure and humane environment for staff, offenders and the public. Our staff's specialized correctional knowledge and expertise and understanding of individual cases and institutional realities, positions them well to make decisions on the potential of an individual offender to successfully reintegrate into the general population.

CSC's current focus is on prevention of the types of behaviour that would result in admission to segregation. We are currently designing and implementing integrated correctional intervention strategies targeted to groups of individuals having similar profiles. Such strategies include formal programs, scheduled use of time, and appropriate security measures. The objective of each strategy is to help ensure progressive offender rehabilitation and ultimately safe reintegration.

(b) I further recommend that the Service conduct a comprehensive review on the rights, entitlements, access to programs, level of association and applicable procedural safeguards for all of its sub-populations that are not considered to be the general inmate population or administrative segregation. The review should be completed by March 31, 2006, and specific recommendations should be made to ensure legal compliance with due process/fairness requirements and the application of less restrictive alternatives.

Agree

CSC will undertake a review of current approaches to population management to be completed by the end of the fiscal year. The purpose of the review is to ensure that existing units are in compliance with law and policy. More specifically, the review will address:

- a. the number and purpose of units that exist;
- b. whether placement is voluntary or involuntary;
- c. the link between offenders' Correctional Plans and offender placement;
- d. conditions of confinement;
- e. the daily routine of the units;
- f. availability of programs; and
- g. average length of stay.

SECURITY CLASSIFICATION OF OFFENDERS

Offender Security Classification

Recommendation #7:

I recommend that the Service, with the assistance of outside experts in women-centered and Aboriginal approaches, implement a responsive immediate, medium- and long-term strategy to ensure that the observed systemic discrimination of women and Aboriginal offenders in terms of security classification and timely conditional release cease.

Agree

The lack of specific instrumentation for women and Aboriginal offenders requires the Service to develop and test new processes. CSC believes that classification systems should be appropriate for men and women offenders as well as Aboriginal and non-Aboriginal offenders and that validation studies should be specific to these groups of offenders. Consequently, the Service has sought external expertise to improve the design and development of security classification devices for women (including Aboriginal women) to enhance public, staff and offender safety. With respect to Aboriginal men, we are reviewing the applicability of existing tools.

Classification of Offenders serving Life Sentences (2-year rule)

Recommendation #8:

For a fourth consecutive year, I recommend that the Service immediately repeal its illegal policy which requires that federally-sentenced offenders serving a minimum life sentence for first- or second-degree murder be classified as maximum security for at least the first two years of federal incarceration. Failing a positive response from the Service, I continue to look to the Minister's leadership to ensure that this illegal policy is rescinded as soon as possible.

Disagree

Given the gravity of the crime committed and the length of sentence imposed, the needs and risks of offenders serving sentences for first or second degree murder are particularly complex. Therefore the presumption for initial placement for such offenders is maximum security, unless it is determined that the individual characteristics of the offender or the risk posed is manageable at a medium-security institution. The maximum timeframe for re-assessment of security level is two (2) years, allowing for observation and assessment of the offenders' behaviour and needs. Significant changes to situations result in immediate reviews. Outcomes continue to be monitored. No change in approach is anticipated at this time.

CSC has recently expanded its programs to more specifically address the needs of this population.

CURRENT STATUS OF ISSUES RAISED RELATING TO WOMEN OFFENDERS IN THE CI'S 2004/05 ANNUAL REPORT—Annex A

ISSUE	UPDATE/RESULT
Over-classification of Women	<ul style="list-style-type: none"> • 5% initially classified at the maximum-security level; • 44% and 51% initially classified at the medium and minimum levels, respectively.
Gender Responsive Tools	<ul style="list-style-type: none"> • Proposals for development of Initial Classification Tool received in June, 2005, with completion of tool anticipated in 2008. • Security Reclassification Scale for Women Offenders (SRSW) implemented on June 1, 2005: <ul style="list-style-type: none"> - recommends more placement of women at minimum security, and fewer at medium and maximum security; - significantly more predictive of institutional misconduct than the structured clinical assessment; - valid for Aboriginal women.
Segregation (from 2003-04 to 2004-05)	<p>Voluntary</p> <ul style="list-style-type: none"> - significant decrease in admission, from 40 to 26; - significant decrease in number of women that spend 10 days or less, from 39 to 20; - slight increase in the number of women that spend between 11 to 31 days, from 1 to 6 <p>Involuntary</p> <ul style="list-style-type: none"> - slight reduction in admissions, from 258 to 249; - slight decrease in the number of women who spend 30 days or less, from 239 to 233; - slight decrease in the number of women who spend between 31 and 275 days, from 19 to 16. <ul style="list-style-type: none"> • Introduced pilot of biannual reviews of cases of 30 consecutive or 60 cumulative days in a year spent in segregation to identify preventive strategies and best practices; • Opening of the women's unit at Institut Philippe Pinel de Montréal (IPPM) in May 2004 has assisted in alleviating the long-term segregation situation.

Re-offending Rates	<ul style="list-style-type: none"> • 2003-04: the revocation rate for women offenders was 0.56% (3 out of 534) for violent re-offending, and 4.68% (25 out of 534) for non-violent re-offending; • 2004-05: the revocation rate for women offenders was 0.39% (2 out of 519) for violent re-offending and 4.43% (23 out of 519) for non-violent re-offending.
Access to Gender-Specific Programs	<ul style="list-style-type: none"> • Programs specific to women, based on advances in knowledge about women offenders, now include, among others: <ul style="list-style-type: none"> - Women Offender Substance Abuse Program; - Survivors of Abuse and Trauma; - Circles of Change; - Spirit of a Warrior (two programs specifically developed for Aboriginal women); - Mother-Child program; - Peer Support program; - Pawsitive Directions; - Mentoring programs; - Dialectical Behaviour Therapy (DBT) (<i>offered in Structured Living Environments and Secure Units</i>); and - Psycho-social Rehabilitation (PSR) (<i>offered in Secure Units</i>) • Some programs have been modified to allow for continuous entry; • CSC is closely monitoring waiting lists.
Meaningful Employment and Employability Programming	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Employment and Employability Skills Program</i> was developed in conjunction with the Conference Board of Canada and piloted at two institutions. <ul style="list-style-type: none"> - training will be provided to trainers in the fall of 2005; - program will be offered at all sites in 2005/06. • In 2004-2005, 8% increase in the number of women assigned employment from previous FY, from 487 to 525 women.
Training in Women-Centred Approaches	<ul style="list-style-type: none"> • The Women Centred Training Program is mandatory for all staff working with women and is part of the National Training Standards: <ul style="list-style-type: none"> - sensitizes staff to issues of sexism, racism, disability, sexual orientation, physical and or sexual abuse, self-injurious and suicidal behaviour, addictions, mental health issues and Aboriginal traditions and spirituality with a focus on women; • Refresher training will be implemented in 2007.

HIGHLIGHTS OF RESULTS FOR ABORIGINAL OFFENDERS

— Annex B

ISSUE	UPDATE/RESULT
Statutory Release	<ul style="list-style-type: none"> Remains true that Aboriginal offenders are more likely than non-Aboriginal offenders to be in the community on statutory release (48% vs. 34%) than on full parole (34% vs. 52%).

Over the last five (5) years, despite initial higher risk/needs ratings, CSC has managed to :

Community Supervision	<ul style="list-style-type: none"> Maintain the proportion of Aboriginal offenders in the community at approximately 32%.
Day Parole	<ul style="list-style-type: none"> Increase the Day Parole grant rate for Aboriginal offenders by 7.5%.
Re-incarceration Rate (new offence)	<ul style="list-style-type: none"> Decrease the percent of Aboriginal offenders revoked with a new offence by 28.4% (from 243 to 174).
Support in Aboriginal Communities	<ul style="list-style-type: none"> Increase involvement of and support from Aboriginal Communities, in offender release plans; Marked improvement in management and use of Healing Lodges: <ul style="list-style-type: none"> Willow Cree Healing Lodge at full capacity one year after opening; Ochichakosipi Healing Lodge nearing full capacity.
Recruitment and Representation	<ul style="list-style-type: none"> CSC is second only to the Department of Indian and Northern Affairs in terms of recruitment and representation in the federal public service. As of March 31, 2005, 951 (6.6%) of 14,338 employees were identified as Aboriginal. It should be noted that the Workforce Availability Estimate of Aboriginals Canada-wide, is 4.7%, based on 2001 Census and 2001 Participation and Limitation Survey (PALS). <ul style="list-style-type: none"> These 951 employees are distributed across functions and regions, given the distribution of Aboriginal offenders

RÉSULTANTS CONCERNANT LE DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

- POINTS SAILLANTS

— Annex B

QUESTION	MISE À JOUR/RÉSULTAT
Libération d'office	<ul style="list-style-type: none">• Il reste vrai que les délinquants autochtones sont plus susceptibles que le reste de la population carcérale de retourner dans la collectivité en liberté d'office (48 % contre 34 %) qu'en liberté conditionnelle totale (34 % contre 52 %).

Au cours des cinq dernières années, malgré les problèmes que présentent les délinquants au chapitre des risques et des besoins, le SCC a réussi à :

Surveillance dans la collectivité	<ul style="list-style-type: none">• Maintenir la proportion des délinquants autochtones dans la collectivité à environ 32 %.
Semi-liberté	<ul style="list-style-type: none">• Accroître de 7,5 % le taux de délinquants autochtones en liberté conditionnelle totale.

Taux de réincarcération (nouvelle infraction)	<ul style="list-style-type: none">• Diminuer de 28,4 % le pourcentage de délinquants autochtones ayant vu leur liberté révoquée parce qu'ils ont commis une nouvelle infraction (de 243 à 174).
---	---

Soutien des collectivités autochtones	<ul style="list-style-type: none">• Augmenter la participation et l'appui des collectivités autochtones en ce qui a trait aux plans de réinsertion sociale des délinquants;• Nettement améliorer la gestion et l'utilisation des pavillons de ressourcement :- Pavillon de ressourcement Willow Cree : plein un an après son ouverture;- Pavillon de ressourcement Ochichakosipi : presque plein.
---------------------------------------	--

Recrutement et représentation	<ul style="list-style-type: none">• Le SCC se place au deuxième rang, juste derrière le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en ce qui concerne le recrutement et la représentation des autochtones dans la fonction publique.• Au 31 mars 2005, 951 (6,6 %) des 14 338 employés se révèlent être des Autochtones. (Il est à noter que les estimations sur la disponibilité au sein de la population active canadienne pour les Autochtones est de 4,7 %, selon un recensement de 2001, Enquête sur la participation et les limitations d'activités [EPLA]).- Ces 951 employés travaillent dans divers domaines et dans diverses régions, compte tenu de la répartition des délinquants autochtones.
-------------------------------	--

<p>Formation sur les approches axées sur les femmes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le Programme de formation axée sur les femmes est obligatoire pour tous les membres du personnel qui travaillent avec des délinquantes et fait partie des Normes nationales de formation. • Le Programme vise à sensibiliser le personnel aux questions liées au sexisme, au racisme, aux handicaps, à l'orientation sexuelle, à l'agression physique et sexuelle, aux comportements d'automutilation et suicidaires, à la toxicomanie, à la santé mentale ainsi qu'aux traditions et à la spiritualité autochtones, tout en étant axé sur les femmes. • Une formation de recyclage sera mise en place en 2007.
<p>Programmes d'emploi et d'employabilité notables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le Programme d'acquisition de compétences en matière d'emploi et d'employabilité a été élaboré en collaboration avec le Conférence Board du Canada et mis en œuvre à titre de projet pilote dans deux établissements. • Une formation sera fournie aux intervenants à l'automne 2005; Le programme sera offert dans toutes les unités opérationnelles en 2005-2006. • En 2004-2005, il y a eu une hausse de 8 % du nombre de délinquantes ayant obtenu un emploi comparativement à l'exercice précédent (de 487 à 525 délinquantes).
<p>Accès aux programmes sexospécifiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les programmes axés sur les femmes et fondés sur l'évolution des connaissances à l'égard des délinquantes comprennent entre autres : <ul style="list-style-type: none"> - le Programme d'intervention pour délinquantes toxicomanes; - le Programme Survivantes de traumatismes et d'actes de violence; - le programme Cercles de changement; - le programme Esprit du guerrier (deux programmes conçus précisément pour les délinquantes autochtones); - le Programme mère-enfant; - le Programme d'entraide des détenues; - le programme Pawisive Directions; - les programmes de mentorat; - la thérapie comportementale dialectique (TCD) (offerte dans les unités en milieu de vie structurée et les unités de garde en milieu fermé); - la réadaptation psychosociale (RPS) (offerte dans les unités de garde en milieu fermé) • Certains programmes ont été modifiés afin de permettre l'inscription continue; • Le SCC surveille de près les listes d'attente.
<p>Taux de récidive</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2003-2004 : Chez les délinquantes, le taux de révocation pour récidive a été de 0,56 % (3 sur 534) pour les infractions avec violence et de 4,68 % (25 sur 534) pour les infractions sans violence; • 2004-2005 : Chez les délinquantes, le taux de révocation pour récidive a été de 0,39 % (2 sur 519) pour les infractions avec violence et de 4,43 % (23 sur 519) pour les infractions sans violence.

SITUATION ACTUELLE CONCERNANT LES QUESTIONS LIÉES AUX DÉLINQUANTES SOULEVÉES DANS LE RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL DE 2004-2005 — Annexe A

QUESTION		MISE À JOUR/RÉSULTAT	
Surclassement des délinquantes		<ul style="list-style-type: none">• Seulement 5 % des délinquantes obtiennent dès leur admission un niveau de sécurité maximal.• 44 % et 51 % des délinquantes obtiennent dès leur admission un niveau de sécurité moyen et minimal, respectivement.	
Outils adaptés aux besoins des femmes		<ul style="list-style-type: none">• Des propositions sur l'élaboration d'un outil de classement initial ont été reçues en juin 2005. On anticipe que l'élaboration de l'outil sera terminée en 2008.• L'échelle sexospécifique de réévaluation du niveau de sécurité pour les délinquantes (ESRNSD) a été mise en place le 1^{er} juin 2005 et :<ul style="list-style-type: none">- a donné lieu à plus de recommandations de cote de sécurité minimale et à moins de recommandations de cote de sécurité moyenne et maximale;- permet de mieux prédire les inconduites en milieu carcéral que l'évaluation clinique structurée;- est valide auprès des délinquantes autochtones.	
Isolement (de 2003-2004 à 2004-2005)		<p>Sollicité</p> <ul style="list-style-type: none">- importante baisse des admissions (de 40 à 26);- importante baisse du nombre de délinquantes qui passent 10 jours ou moins en isolement (de 39 à 20);- légère hausse du nombre de délinquantes qui passent de 11 à 31 jours en isolement (de 1 à 6) <p>Non sollicité</p> <ul style="list-style-type: none">- légère baisse des admissions (de 258 à 249);- légère baisse du nombre de délinquantes qui passent 30 jours ou moins en isolement (de 239 à 233);- légère baisse du nombre de délinquantes qui passent de 31 à 275 jours en isolement (de 19 à 16). <ul style="list-style-type: none">• Présentation d'examen pilotes semestriels des cas des délinquantes ayant passé en isolement 30 jours consécutifs ou 60 jours cumulatifs dans une année, dans le but de cerner des stratégies de préventions et des pratiques exemplaires;• L'ouverture de l'unité pour femmes à l'Institut Philippe Pinel de Montréal (IPPM) en mai 2004 a favorisé le redressement de la situation en matière d'isolement à long terme.	

Pas d'accord.

Compte tenu de la gravité du crime commis et de la durée de la peine imposée, les besoins et les risques que présentent les délinquants purgeant une peine pour meurtre au premier degré et pour meurtre au deuxième degré sont particulièrement complexes. Ainsi, le Service tient pour acquis que ces délinquants seront placés dans un établissement à sécurité maximale, à moins que les caractéristiques individuelles du délinquant ou le risque qu'il pose soient déterminés comme étant gérables dans un établissement à sécurité moyenne. Le délai maximum de la réévaluation du niveau de sécurité est de deux ans, ce qui permet au Service d'observer et d'évaluer le comportement et les besoins du délinquant. Les changements importants aux situations sont immédiatement examinés. Les résultats font toujours l'objet d'une surveillance. Le Service ne prévoit pas changer son approche à ce moment-ci.

Récemment, le SCC a élargi ses programmes pour mieux répondre aux besoins de cette population.

CLASSEMENT DES DÉLINQUANTS SELON LE NIVEAU DE SÉCURITÉ

Classement des délinquants selon le niveau de sécurité

Recommandation 7

Je recommande que le SCC, avec l'aide d'experts externes spécialisés dans les approches axées sur les femmes et les Autochtones, mette en œuvre une stratégie à court, à moyen et à long terme, pour que cesse la discrimination systémique observée contre les délinquantes et les Autochtones en ce qui a trait au classement selon le niveau de sécurité et à la libération conditionnelle.

D'accord.

En raison du manque d'instruments précisément conçus pour les femmes et les délinquants autochtones, le Service doit élaborer et mettre à l'essai de nouveaux processus. Le SCC croit que les systèmes de classification devraient répondre aux besoins des hommes et des femmes ainsi que des délinquants autochtones et non autochtones et que les études de validation devraient être axées sur ces groupes de délinquants. Par conséquent, le Service a eu recours à une expertise externe pour améliorer la conception et l'élaboration de ces outils de classement des délinquantes (y compris les délinquantes autochtones) afin d'accroître la sécurité du public, du personnel et des délinquants. En ce qui concerne les délinquants autochtones, le Service examine l'applicabilité des outils qui existent déjà.

Classement des délinquants purgeant une peine à perpétuité (règle de deux ans)

Recommandation 8

Pour une quatrième année consécutive, je recommande que le SCC annule immédiatement sa politique contraire à l'esprit de la loi qui exige que les délinquants sous responsabilité fédérale condamnés à perpétuité comme peine minimale pour meurtre au premier degré ou au deuxième degré soient placés dans un établissement à sécurité maximale pendant les deux premières années de leur incarcération. Faute d'une réponse positive du SCC, je fais appel au leadership de la ministre pour que cette politique soit annulée le plus vite possible.

de recours trop fréquent à l'isolement préventif avant de concevoir un modèle approprié de surveillance. Le SCC et la DGACJP élaboreront ensemble d'autres modèles, tout en continuant d'accorder une attention particulière aux préoccupations associées au contexte opérationnel. Un plan d'action à cet effet sera présenté d'ici le 1^{er} décembre 2005.

Le SCC s'engage à limiter le recours à l'isolement préventif aux délinquants qui posent un risque à la sécurité d'autrui ou à bien à ceux ou celles dont la propre sécurité se trouve compromise dans la population carcérale générale. Le SCC est responsable des conséquences des décisions qu'il prend en matière d'isolement, de mise en liberté et de condition, compte tenu de son mandat : maintenir un environnement sûr, sécuritaire et humain pour le personnel, les délinquants et le public. Les employés du Service ont des connaissances et une expertise spécialisées et comprennent les cas individuels et la réalité dans les établissements. Ils sont donc bien placés pour prendre des décisions sur le potentiel de réinsertion dans la population carcérale générale en toute sécurité d'un délinquant en particulier.

Le SCC met actuellement l'accent sur la prévention des types de comportement qui entraînerait l'isolement d'un délinquant. Le Service procède aussi à la conception et à la mise en œuvre de stratégies intégrées d'intervention correctionnelle qui visent des groupes de délinquants au profil semblable. Ces stratégies comprennent des programmes formels, des mesures de sécurité adéquates et l'attribution du temps fondée sur un horaire. Chaque stratégie vise à favoriser la réadaptation progressive des délinquants et, au bout du compte, leur réinsertion sociale en toute sécurité.

b) Je recommande aussi que le SCC effectue un examen exhaustif des droits et privilèges, de l'accès aux programmes, du niveau d'association et des garanties procédurales en ce qui a trait à toutes les sous-populations qui ne sont pas considérées comme faisant partie de la population carcérale générale ou du groupe des délinquants placés en isolement préventif. L'examen doit être effectué avant le 31 mars 2006, et des recommandations précises doivent être faites pour assurer le respect des exigences relatives aux procédures équitables et à l'équité, de même que la mise en application de solutions moins restrictives.

D'accord.

Le SCC entreprendra un examen des approches actuelles à la gestion de la population. Cet examen sera terminé à la fin du présent exercice et vise à s'assurer que les unités actuelles fonctionnent conformément aux lois et aux politiques. Plus précisément, au cours de l'examen, une attention particulière sera portée :

- a. au nombre d'unités actuelles et à leur but;
- b. à l'isolement sollicité et non sollicité;
- c. au lien entre le plan correctionnel du délinquant et de son isolement;
- d. aux conditions de l'isolement;
- e. aux activités quotidiennes dans les unités;
- f. à la disponibilité des programmes;
- g. la durée moyenne de l'isolement.

PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

Recommandation 5

Je recommande que le SCC élabore immédiatement un plan d'action adapté pour mettre en application les recommandations contenues dans le Rapport sur les facteurs causant des retards dans le traitement des demandes présentées à la CNLC qui a été établi par le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Bureau de l'enquêteur correctionnel. Ce plan d'action, qui sera établi en collaboration avec la CNLC et le BEC, doit comprendre une composante utile de vérification et d'évaluation.

D'accord.

Bien que le groupe de travail initial ait été supprimé, le SCC a élargi la portée de cette initiative et a établi comme priorité des cadres supérieurs la *réinsertion sociale vigoureuse* de chaque délinquant. L'objectif de cette initiative est de veiller à ce que tous les délinquants aient un emploi, un logement et un réseau de soutien une fois en liberté dans la collectivité.

Des mécanismes de responsabilisation ont déjà été améliorés au moyen du Système intégré de rapports du SCC, d'un outil de surveillance de la gestion et d'un cadre d'évaluation approprié pour surveiller la mise en œuvre des recommandations et les résultats.

L'EC et le SCC ont convenu de tenir des réunions trimestrielles pour évaluer les résultats et les processus dans ces domaines, entre autres.

GESTION DE LA POPULATION CARCÉRALE

Recommandation 6

a) Je recommande que le SCC adopte immédiatement le modèle d'arbitrage indépendant pour l'isolement préventif, qui est proposé par le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada.

À l'étude.

La Direction générale des affaires correctionnelles et de la justice pénale (DGACJP) du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada, qui est responsable des politiques législatives, a examiné en 2004 la nécessité d'un arbitrage indépendant, qu'elle a recommandé de mettre en place. Le SCC a demandé que plus de temps lui soit accordé afin de trouver des solutions de rechange opérationnelles pour mieux résoudre les questions d'équité procédurale et

D'accord : déjà commencé.

Le SCC mène actuellement un examen national du processus de grief des détenus, qui sera terminé en février 2006. Cet examen porte en particulier sur l'efficacité des processus actuels ainsi que sur les exigences en matière de ressources et les structures hiérarchiques.

Le Service renforce ses politiques et ses procédures de règlement des plaintes de harcèlement et de mauvaise conduite portées contre le personnel. De plus, les processus de surveillance et d'établissement de rapports ont été évalués, et de nouveaux outils ont été créés pour favoriser le respect des lois et des politiques. Le plan d'action comprend l'accréditation et la formation des enquêteurs en matière de harcèlement et établit une distinction entre le rendement du personnel et le harcèlement aux fins de codage. Ce plan d'action permettra au Service d'améliorer sa capacité de répondre efficacement aux griefs déposés pour harcèlement et d'établir des rapports sur ceux-ci.

b) Je recommande qu'un consultant externe soit embauché pour aider le SCC dans l'examen de ses activités et politiques en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs des délinquants, et pour trouver des moyens de mieux utiliser les stratégies fondées sur les preuves en vue d'assurer une uniformité dans le traitement des problèmes des délinquants.

D'accord en ce qui concerne l'examen des activités et des politiques concernant les griefs des délinquants et la procédure de règlement des griefs.

Au cours des trois dernières années, les taux nationaux de rapidité de traitement des griefs sont demeurés passablement stables, soit autour de 78 %. Les taux de cette année sont légèrement plus bas (-2 %) que ceux de l'année dernière. Cependant, le manque de rapidité continue d'être un sérieux problème en ce qui concerne les griefs au troisième niveau, ce qui doit être résolu. L'examen portera sur ces questions.

Au cours des deux dernières années, le Service s'est surtout concentré sur la qualité des réponses et des suivis ainsi que sur la détermination des problèmes systémiques à régler et des mesures correctrices suggérées. Le sous-commissaire principal, en tant que signataire délégué, a examiné tous les griefs de troisième niveau et assuré un suivi concernant les questions de responsabilité de la gestion et d'interprétation des politiques. Le nombre moyen de griefs accueillis a augmenté de 13 %, de 2001 à 2003, à 24 % au cours des deux derniers exercices. Après beaucoup d'efforts, nous pouvons commencer à voir une application plus serrée des politiques sur le terrain ainsi qu'un engagement accru visant une culture des droits de la personne.

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

Recommandation 3

a) Je recommande que le SCC modifie sa structure de gouvernance et nomme immédiatement un sous-commissaire pour les délinquants autochtones ayant le pouvoir de mettre en œuvre le Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones.

À confirmer:

Un examen de la structure de gouvernance du SCC est actuellement en cours. Une décision concernant l'affectation d'un sous-commissaire pour les délinquants autochtones sera prise dans ce contexte. Entre temps, le sous-commissaire principal parraine les questions relatives aux Autochtones auprès du comité de direction et des partenaires externes.

Le SCC, en consultation avec les collectivités autochtones et les Aînés, porte une attention particulière à l'élaboration et à la mise en œuvre d'approches correctionnelles efficaces pour les délinquants membres des Premières nations ainsi que pour les délinquants inuits et métis. Les résultats s'amélioreront malgré la cote initiale élevée des besoins et des risques que présentent les délinquants autochtones, principalement en raison du nombre et de la gravité des infractions antérieures.

Certains de ces résultats sont compris dans l'annexe B.

b) Je recommande que le SCC établisse des rapports trimestriels sur la mise en œuvre du Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones, et qu'il les rende publics au même titre que les rapports trimestriels sur le rendement qui portent sur les questions autochtones qu'il est en train de rédiger.

D'accord.

À partir de l'automne 2005, des rapports trimestriels seront produits.

GRIEFS DES DÉTENUÉS, ALLÉGATIONS DE HARCELEMENT ET INCONDUITES DU PERSONNEL

Recommandation 4

a) Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour réorganiser ses activités et politiques liées au traitement des griefs des détenus, en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs et plaintes des délinquants. L'examen doit inclure un volet sur les griefs en matière de harcèlement et l'inconduite des employés.

Ces initiatives de formation compléteront les interventions de santé mentale déjà en place fondées sur la thérapie comportementale dialectique (TCD) et la réadaptation psychosociale (RPS).

DÉLINQUANTES

Recommandation 2

Je recommande que la ministre nomme en mai 2006 un comité d'experts pour rédiger un rapport public sur les progrès réalisés qui sont traités en détail dans la réponse du SCC concernant les questions relatives aux droits de la personne et à l'équité, et ce, depuis la production du rapport de la juge Arbour de 1996 — le rapport du Comité doit être présenté à la ministre avant octobre 2006.

Le SCC convient qu'un comité d'experts révisera et commentera le rapport d'étape sur dix ans portant sur les services correctionnels pour les femmes.

D'avril 2003 à janvier 2004, trois rapports sur les services correctionnels fédéraux pour les femmes ont été rendus publics par des organismes indépendants : le Bureau du vérificateur général, le Comité permanent des comptes publics et la Commission canadienne des droits de la personne. Ces rapports ont fait état des progrès réalisés jusqu'ici. De plus, le SCC a reçu une rétroaction favorable sur les mesures qu'il a prises pour répondre aux recommandations, notamment de la part de la Commission canadienne des droits de la personne et du Comité contre la torture (CCT). Ce dernier relève du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. La juge Arbour occupe actuellement ce poste.

En septembre 2005, le Bureau d'inspection des prisons (Inspectorate of Prisons) du Royaume-Uni évaluera l'ensemble des activités de l'Etablissement Nova et de l'Etablissement Grand Valley pour femmes pendant une période de deux semaines.

Le Service rédige un rapport d'étape sur dix ans portant sur les services correctionnels pour les femmes, qui fournira une réponse exhaustive à toutes les recommandations contenues dans le rapport Arbour ainsi que dans d'autres rapports pertinents.

L'annexe A donne des précisions et des détails supplémentaires sur les résultats concernant les délinquantes présentés dans le Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.

SERVICES DE SANTÉ MENTALE

Recommandation 1

a) Je recommande que le SCC obtienne les fonds nécessaires à la mise en œuvre, dans les délais prescrits, de l'ensemble de la stratégie en matière de santé mentale.

D'accord.

Le gouvernement du Canada a prévu 29,5 millions de dollars sur cinq ans pour financer la composante de la Stratégie qui prévoit des services de santé mentale dans la collectivité. Ces ressources serviront à la planification des mises en liberté jusqu'à deux ans avant la libération; aux services de soins ambulatoires; au personnel spécialisé en services de santé mentale qui travaillent dans les bureaux de libération conditionnelle afin de fournir un appui aux délinquants atteints de troubles mentaux dans les centres correctionnels communautaires (CCC) et les établissements résidentiels communautaires (ERC); à une formation annuelle sur la santé mentale pour le personnel des bureaux de libération conditionnelle, des CCC et des ERC; aux contrats de services spécialisés en vue de répondre aux besoins des délinquants atteints de troubles mentaux qui vivent dans la collectivité.

Les fonds nécessaires pour la mise en œuvre complète des trois autres composantes de la stratégie sont importants. Le SCC participe à la formulation d'une réponse interministérielle au rapport définitif et aux recommandations du sénateur Michael Kirby sur la santé mentale au Canada, sous la direction de Santé Canada. Nous espérons que de telles initiatives permettront d'obtenir un financement supplémentaire. Le SCC est heureux d'avoir l'appui de l'EC pour obtenir les ressources nécessaires qui permettront de mettre en œuvre l'ensemble de sa stratégie en matière de santé mentale.

b) Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour sensibiliser et former tous les employés de première ligne, afin qu'ils sachent correctement reconnaître les comportements nuisibles, liés à des troubles de santé mentale, et qu'ils apprennent à réagir en conséquence.

D'accord.

Comme il est mentionné ci-dessus, certaines des ressources prévues pour financer la stratégie en matière de santé mentale de la collectivité serviront à la formation annuelle en matière de santé mentale du personnel des bureaux de libération conditionnelle, des CCC et des ERC. Cette formation sera axée en particulier sur les compétences pratiques dont a besoin le personnel pour comprendre et appuyer les délinquants ayant des troubles de santé mentale qui vivent dans la collectivité ainsi que pour intervenir de façon efficace.

Les Services de santé, en consultation avec Apprentissage et perfectionnement, prépareront un module de formation visant à aider le personnel à reconnaître les comportements des délinquants ayant des troubles de santé mentale et à intervenir de façon efficace. Ce module, qui doit être prêt d'ici le 31 octobre 2006, sera conçu à l'intention de tous les nouveaux employés, et il servira à former tous les employés qui doivent entrer régulièrement en contact avec les délinquants.

INTRODUCTION

Le Service correctionnel du Canada (SCC) remplit son mandat en matière de sécurité publique dans un cadre qui tient compte des droits de la personne. Récemment, nous avons présenté le modèle « *Puis-je? Pourrais-je? Devrais-je?* », qui incite le personnel à mettre en question toute décision, d'une perspective opérationnelle, légale et éthique. Depuis les dernières années, le SCC a amélioré considérablement sa capacité de rendre des comptes aux Canadiens et Canadiennes sur son rendement en ce qui a trait aux droits de la personne et à la réinsertion sociale en toute sécurité des délinquants en créant des outils de collecte de données, d'analyse et d'établissement de rapports plus poussés. Le SCC reconnaît l'importance du rôle que joue l'enquêteur correctionnel (EC), qui est chargé d'effectuer des enquêtes sur les problèmes des délinquants qui sont liés aux décisions et aux actions du Service.

Il existe une interaction continue entre les enquêteurs correctionnels et les directeurs d'établissement en ce qui concerne les questions opérationnelles. Les sous-commissaires régionaux (SCR) rencontrent les représentants de l'EC plusieurs fois par année pour discuter de préoccupations précises dans chaque région et pour assurer un suivi. Lorsque des questions systémiques sont cernées, le SCC travaille avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) et d'autres intervenants pour y répondre. De récents exemples de ce genre d'effort collectif comprennent : l'accès universel des délinquants aux ordinateurs, l'utilisation de détecteurs ioniques et l'approbation de permissions de sortir avec escorte (PSAE) pour des raisons de compassion. Souvent, nous mettons en place des mesures convenues. Dans certains cas, la solution n'est pas facilement apparente ni à l'EC, ni au SCC, compte tenu de la complexité des défis que présente le milieu correctionnel, ce qui peut retarder l'amélioration du rendement. Lorsque l'EC et le SCC conviennent qu'il existe un problème et ne s'entendent pas sur la solution proposée, ils continuent de chercher des précisions et de trouver des façons de régler les questions sous-jacentes.

Depuis quelques années, le SCC a entrepris un certain nombre d'initiatives pour mieux répondre aux besoins et aux risques que présente la population actuelle de délinquants. Ces initiatives comprennent notamment l'élaboration et la mise en œuvre de programmes et d'interventions qui visent en particulier les Autochtones, les femmes et les délinquants à risque élevé, de même que des approches plus créatives aux questions de sécurité et de liaison avec la collectivité. Les résultats continuent de s'améliorer en dépit du profil de la population de délinquants de plus en plus complexe. Au cours de l'exercice 2004-2005, le nombre d'incidents violents majeurs a diminué de 26 % (de 70 à 52) à comparer à l'année précédente. Il s'agit là de la plus importante baisse depuis six ans. De plus, le nombre de troubles majeurs a diminué de 87 % (de huit à un seul). Il y a eu neuf suicides, soit un nombre inférieur à la moyenne annuelle des cinq années précédentes qui est de 11,4. Il y a eu un incident de voies de fait grave contre le personnel, tandis qu'aucun incident de ce genre ne s'est produit l'année précédente. Mais en général, au cours des cinq dernières années, la moyenne des incidents majeurs par 1 000 détenus (population prise en charge) est en fait passée de 4,8 à 3. Par ailleurs, le taux de récidive avec violence chez les délinquants sous surveillance demeure stable depuis deux ans et n'atteint pas 2 %. Le SCC fait toujours preuve de vigilance afin de prévenir tous les incidents et d'y répondre.

Voici la réponse du SCC au Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2004-2005. Une réponse à chaque recommandation est fournie. En plus de comporter des détails supplémentaires, les annexes apportent certaines précisions sur les renseignements fournis dans le Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.

RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL
DU CANADA AU 32^e RAPPORT ANNUEL
DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

2004-2005



Recommandation 5

Je recommande que le SCC élabore immédiatement un plan d'action adapté pour mettre en application les recommandations contenues dans le Rapport sur les facteurs causant des retards dans le traitement des demandes présentées à la CNLC qui a été établi par le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Bureau de l'enquêteur correctionnel. Ce plan d'action, qui sera établi en collaboration avec la CNLC et le BEC, doit comprendre une composante utile de vérification et d'évaluation.

Recommandation 6

a) Je recommande que le SCC adopte immédiatement le modèle d'arbitrage indépendant pour l'isolement préventif, qui est proposé par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada.

b) Je recommande aussi que le SCC effectue un examen exhaustif des droits et privilèges, de l'accès aux programmes, du niveau d'association et des garanties procédurales en ce qui a trait à toutes les sous-populations qui ne sont pas considérées comme faisant partie de la population carcérale générale ou du groupe des délinquants placés en isolement préventif. L'examen doit être effectué avant le 31 mars 2006, et des recommandations précises doivent être faites pour assurer le respect des exigences relatives aux procédures équitables et à l'équité, de même que la mise en application de solutions moins restrictives.

Recommandation 7

Je recommande que le SCC, avec l'aide d'experts externes spécialisés dans les approches axées sur les femmes et les Autochtones, mette en œuvre une stratégie à court, à moyen et à long terme, pour que cesse la discrimination systémique observée contre les délinquantes et les Autochtones en ce qui a trait au classement selon le niveau de sécurité et à la libération conditionnelle.

Recommandation 8

Pour une quatrième année consécutive, je recommande que le SCC annule immédiatement sa politique contraire à l'esprit de la loi qui exige que les délinquants sous responsabilité fédérale condamnés à perpétuité comme peine minimale pour meurtre au premier degré ou au deuxième degré soit placés dans un établissement à sécurité maximale pendant les deux premières années de leur incarcération. Faut-il une réponse positive du SCC, je fais appel au leadership de la ministre pour que cette politique soit annulée le plus vite possible.

Recommandation 1

- a) Je recommande que le SCC obtienne les fonds nécessaires à la mise en œuvre, dans les délais prescrits, de l'ensemble de la stratégie en matière de santé mentale.
- b) Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour sensibiliser et former tous les employés de première ligne, afin qu'ils sachent correctement reconnaître les comportements nuisibles, liés à des troubles de santé mentale, et qu'ils apprennent à réagir en conséquence.

Recommandation 2

Je recommande que la ministre nomme en mai 2006 un comité d'experts pour rédiger un rapport public sur les progrès réalisés qui sont traités en détail dans la réponse du SCC concernant les questions relatives aux droits de la personne et à l'équité, et ce, depuis la production du rapport de la juge Arbour de 1996 — le rapport du Comité doit être présenté à la ministre avant octobre 2006.

Recommandation 3

- a) Je recommande que le SCC modifie sa structure de gouvernance et nomme immédiatement un sous-commissaire pour les délinquants autochtones ayant le pouvoir de mettre en œuvre le Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones.
- b) Je recommande que le SCC établisse des rapports trimestriels sur la mise en œuvre du Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones, et qu'il les rende publics au même titre que les rapports trimestriels sur le rendement qui portent sur les questions autochtones qu'il est en train de rédiger.

Recommandation 4

- a) Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour réorganiser ses activités et politiques liées au traitement des griefs des détenus, en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs et plaintes des délinquants. L'examen doit inclure un volet sur les griefs en matière de harcèlement et l'inconduite des employés.
- b) Je recommande qu'un consultant externe soit embauché pour aider le SCC dans l'examen de ses activités et politiques en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs des délinquants, et pour trouver des moyens de mieux utiliser les stratégies fondées sur les preuves en vue d'assurer une uniformité dans le traitement des problèmes des délinquants.

Annexe C : Résumé des recommandations



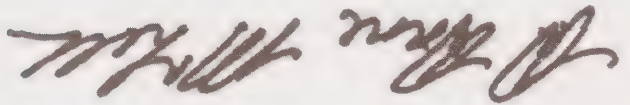
régional pour les placements au niveau de sécurité moyenne; 3) la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des peines dans le cas des délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité et classés initialement au niveau de sécurité moyenne. La commissaire m'informera lorsque la nouvelle politique entrera en vigueur.

Mise en œuvre d'un programme d'échange de seringues

Votre recommandation selon laquelle le SCC devrait mettre en place un programme d'échange de seringues a reçu l'appui de nombreux spécialistes de la santé publique, y compris de la nouvelle Agence de santé publique du Canada (ASPC). De plus, je sais que l'ASPC a accepté de jouer un rôle de chef de file dans l'instauration d'un tel programme. On envisage actuellement que des représentants de l'ASPC, du SCC et des syndicats des employés se rendent en Espagne et en Allemagne pour observer le fonctionnement des programmes d'échange de seringues en place et déterminer si ces programmes peuvent être adaptés au contexte canadien. Je crois comprendre que ces mesures pourraient conduire à l'élaboration et à la mise en place d'un programme efficace d'échange de seringues qui recevrait l'appui de tous les intervenants.

J'ose espérer que mes réponses à vos recommandations vous aideront à travailler de concert avec le SCC pour régler les questions importantes que vous avez soulevées.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments respectueux.



A. Anne McLellan

c. c. : M^{me} Lucie McLung

Commissaire du Service correctionnel du Canada

document sur la possibilité de nommer un sous-commissaire pour les délinquants autochtones. Je compte obtenir des détails supplémentaires sur les avantages que procurerait cette mesure ainsi que sur les inconvénients s'y rattachant. J'aimerais aussi connaître les autres solutions que la commissaire pourrait me suggérer afin d'en arriver aux mêmes buts. Je devrais prendre connaissance de ce document d'ici le 1^{er} juin 2005.

Évaluation indépendante des politiques, des procédures et des outils d'évaluation du SCC

Dans son rapport de mai 2000, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a recommandé que le vérificateur général effectue une évaluation du processus de réinsertion sociale des délinquants autochtones, en particulier des délinquantes. Je crois comprendre que le SCC a amorcé un examen de ses politiques dans le but de faire en sorte qu'elles tiennent compte des différences culturelles et qu'elles ne comportent aucun obstacle à la réinsertion sociale des délinquants autochtones dans des conditions sûres et en temps opportun. J'ai demandé que cet examen soit terminé d'ici le 1^{er} juin 2005. La commissaire examine également les répercussions de l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Gladio*. Je lui ai demandé de me rendre compte régulièrement de ses constatations.

Plan d'action final relativement à la Commission d'enquête Arbour

Le 10^e anniversaire de la publication du rapport de la Commission Arbour aura lieu au printemps 2006. J'ai été informée par la commissaire que le SCC prépare à cette occasion un rapport d'étape sur les services correctionnels offerts aux délinquantes. Ce rapport fournira une réponse détaillée à toutes les recommandations du rapport Arbour et d'autres rapports pertinents.

L'égimité de la politique exigeant que les délinquants condamnés à perpétuité purgent les deux premières années de leur peine dans un établissement à sécurité maximale

En ce qui concerne le placement des délinquants qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre au premier ou au deuxième degré, le SCC a effectué récemment une étude sur les répercussions de la politique actuelle sur les délinquants visés. On m'a informé que le SCC, se fondant sur cette étude, est en voie de proposer des modifications à sa politique. Voici les changements recommandés : 1) un processus d'évaluation clair (notamment la modification de l'échelle de classement par niveau de sécurité) pour étayer les décisions en matière de placement; 2) la délégation du pouvoir décisionnel que détiennent le commissaire adjoint. Opérations correctionnelles, au sous-commissaire

Deputy Prime Minister
and Minister of Public Safety
and Emergency Preparedness Canada

Vice-première ministre
et ministre de la Sécurité publique
et de la Protection civile du Canada



Ottawa, Canada K1A 0P8

The Honourable L'honorable
A. Arne McElligan, P.C., M.P., C.P., députée

Le 21 avril 2005

Monsieur Howard Sapers
Enquêteur correctionnel du Canada
C. P. 3421, succursale D
Ottawa (Ontario) K1P 6L4

Monsieur,

J'ai eu le plaisir récemment de présenter à la Chambre votre rapport annuel de 2003-2004, dans lequel vous avez porté à mon attention plusieurs recommandations. Avant d'y répondre, j'aimerais souligner les progrès qui ont été accomplis par le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) et par le Service correctionnel du Canada (SCC) en ce qui a trait à l'établissement d'une relation de travail constructive. Ces progrès se traduisent par un accord mutuel qui vous permettra d'évaluer pratiquement toutes les questions de fond visées par les recommandations formulées dans votre rapport annuel ainsi que par le nombre de réussis à créer un environnement propice à la résolution des problèmes.

En examinant les recommandations que vous avez portées à mon attention, j'étais consciente du fait que ces questions relèvent de la responsabilité de la commissaire *en liberté sous condition* (LSCMLC) et de l'ancienne *Loi sur les pénitenciers*. À la lumière de ce fait et compte tenu de la position du SCC à l'égard de vos recommandations, je me fais un plaisir de répondre à chacune d'entre elles.

Nomination d'un sous-commissaire pour les délinquants autochtones

Les questions qui concernent les délinquants autochtones demeurent à la fois importantes et difficiles à régler, et je conviens que les progrès qui ont été réalisés dans ce domaine sont limités. Je crois comprendre que le SCC partage ce point de vue et qu'il a pris plusieurs initiatives qui commencent à porter des fruits. Il s'agit entre autres de l'élaboration de programmes particuliers pour les Autochtones, de la construction de pavillons de ressourcement et de l'accroissement du rôle des collectivités autochtones dans les services correctionnels pour Autochtones. Il reste cependant beaucoup à faire. Je demanderai à la commissaire de préparer un

Annexe B : Réponse de la ministre au Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2003-2004



TABLEAU E : SUJETS DE PRÉOCCUPATION LE PLUS INDICQUÉS PAR LES DÉLINQUANTS

POPULATION CARCÉRALE TOTALE

891	Soins de santé
653	Transfèrement
567	Effets gardés en cellule
467	Visites et visites familiales privées
468	Isolément préventif
429	Réceptivité du personnel
378	Procédure de règlement des griefs
351	Renseignements au dossier (accès, correction et communication)
348	Préparation de cas
330	Conditions de détention

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

100	Transfèrement
83	Isolément préventif
73	Visites et visites familiales privées
71	Soins de santé
67	Effets gardés en cellule
55	Réceptivité du personnel
54	Préparation de cas
53	Renseignements au dossier (accès, correction et communication)
46	Programmes/Services
37	Conditions de détention

DÉLINQUANTES

45	Soins de santé
26	Renseignements au dossier (accès, correction et communication)
25	Téléphone
25	Sécurité des délinquantes
24	Programmes/Services
23	Visites et visites familiales privées
23	Transfèrement
22	Permission de sortir – Décision
22	Réceptivité du personnel
22	Classement selon le niveau de sécurité

TABLEAU D : SUITE DONNÉE SELON LE TYPE DE CAS

Type de cas	Suite donnée	Nombre de Plaintes
Réponse immédiate	Renseignements fournis	1 777
	Renvois	816
	Plaintes retirées	191
Total		2 784
Investigation	Renseignements fournis	1 468
	Non fondé	360
	En suspens	110
	Renvoi	1 225
	Régie	1 530
	Plaintes retirées	229
Total		4 952
TOTAL GÉNÉRAL		7 696

TABLEAU C : PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE - PAR RÉGION

Région	Nombre total de contacts (*)	Population carcérale (**)
Atlantique.....	672	1 354
Ontario.....	1 885	3 368
Pacifique.....	1 240	2 010
Prairies.....	1 825	3 143
Québec.....	2 026	3 353
TOTAL.....	7 648	13 428

(*) Ne comprend pas 48 contacts dans les établissements provinciaux.
 (**) En mars 2005, selon le Système intégré de rapports du SCC.

TABLEAU B : CONTACTS PAR ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement
Nbre de jours passés en établissement
Nbre d'entrevues
Nbre de contacts

Kent	367	122	15
Matsqui	84	21	9
Mission	217	86	13
Mountain	252	97	15
Pacifique et Centre régional de traitement	145	59	9
William Head	60	24	3
Total pour la région.....	1 162	433	69

PRAIRIES

Bowden	247	85	14
Centre Pa Sâkâstêw.....	7	2	2
Centre psychiatrique régional.....	116	40	8
Drumheller.....	204	96	12
Edmonton.....	260	70	16
Grande Cache.....	77	3	1
Pénitencier de la Saskatchewan.....	353	112	26
Riverbend.....	6	7	2
Rockwood.....	24	7	2
Stan Daniels.....	3	1	1
Stony Mountain.....	419	135	13
Total pour la région.....	1 716	558	97

QUÉBEC

Archambault.....	218	86	8
Centre fédéral de formation.....	117	28	5
Centre régional de réception/Unité spéciale de détention.....	191	81	13
Covansville.....	189	120	16
Donnacoma.....	241	87	16
Drummond.....	271	36	6
La Macaza.....	109	65	11
Leclerc.....	147	32	11
Montée St-François.....	33	24	4
Port Cartier.....	330	115	11
Ste-Anne-des-Plaines.....	24	12	2
Total pour la région.....	1 920	686	103
TOTAL GÉNÉRAL	7 617	2 486	427

TABLEAU B : CONTACTS PAR ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement	Nbre de contacts	Nbre d'entrevues	Nbre de jours passés en établissement
----------------------	------------------	------------------	---------------------------------------

Établissements pour femmes

Centre psychiatrique régional (Prairies) ...	23	9	2
Centre régional de réception (Québec)...	6	—	—
Edmonton	79	24	7
Fraser Valley	77	19	4
Grand Valley	93	14	4
Joliette	90	10	4
Maison Isabel McNeill	—	—	—
Nova	58	22	5
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	9	7	2
Total	435	105	28

ATLANTIQUE

Atlantique	223	63	12
Centre de rétablissement Shepod	28	7	2
Dorchester	231	61	10
Springhill	104	40	7
Westmorland	18	5	2
Total pour la région	604	176	31

ONTARIO

Bath	117	43	10
Beaver Creek	35	5	2
Centre régional de traitement	67	30	7
Collins Bay	125	19	7
Fenbrook	183	51	7
Frontenac	49	24	8
Joyceville	296	81	15
Millhaven	235	33	3
Pénitencier de Kingston	318	145	15
Pittsburgh	33	17	8
Warkworth	325	80	16
Total pour la région	1 783	528	98

PACIFIQUE

Elbow Lake	4	10	3
Ferndale	33	14	2

GLOSSAIRE

Contact :

Tout échange entre le BEC et un délinquant, ou une personne agissant en son nom, au sujet d'un problème. Les contacts peuvent se faire par téléphone, par télécopieur ou par lettre, au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les installations correctionnelles fédérales.

Réponse immédiate :

Tout échange au cours duquel l'information ou l'aide demandée par le délinquant est, de façon générale, immédiatement fournie par le personnel enquêteur du BEC.

Enquête :

Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du SCC ou l'analyse de documents, avant que ne puisse être fournie l'aide ou l'information demandée par le délinquant.

Les enquêtes varient considérablement quant à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler assez rapidement, mais d'autres exigent une étude approfondie des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du SCC.

TABLEAU A (suite)
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATÉGORIE

TYPE DE CAS

CATÉGORIE

R/I ⁽²⁾ ENQ ⁽³⁾ TOTAL

Transfèrement

Décision – Refus 86 187 273

Exécuté 76 141 217

Imposé 47 116 163

Total 209 344 653

Analyse d'urine 14 12 26

Recours à la force 13 51 64

Visites

Générales 101 213 314

Visites familiales privées 43 110 153

Total 144 323 467

Cas hors mandat

Décisions – Libérations conditionnelles 223 — 223

Autres questions 70 — 70

TOTAL GÉNÉRAL

2 784 4 952 7 696

(1) Voir glossaire.

(2) R/I : Réponse immédiate (voir glossaire).

(3) ENQ : Enquête (voir glossaire).

TABLEAU A (suite) CONTACTS (1) PAR CATÉGORIE

TYPE DE CAS

R/I (2) ENQ (3) TOTAL

Questions financières	37	80	117
Accès	61	83	144
Rémunération	37	163	261
Total	98	24	80
Services alimentaires	113	265	378
Procédure de règlement des griefs	5	13	18
Santé et sécurité – Milieu de travail	3	5	8
Détecteur ionique	87	498	585
Soins de santé	86	220	306
Total	173	718	891
Santé mentale	7	32	39
Accès	0	5	5
Programmes	7	37	44
Total	7	61	78
Méthadone	17	61	78
Langues officielles	9	11	20
Opérations/Décisions du BEC	50	20	70
Placement pénitentiaire	41	48	49
Programmes	55	150	205
Accès	7	8	15
Qualité/Contenu	62	158	220
Total	30	55	85
Procédures de mise en liberté	72	—	72
Demande de renseignements	70	145	215
Sécurité des délinquants	35	41	76
Fouilles et saisies	69	114	183
Classement selon le niveau de sécurité	21	37	58
Administration de la peine – Calcul	183	246	429
Réceptivité du personnel	63	148	211
Téléphone	34	87	121
Décision – Permission de sortir			

TABLEAU A : CONTACTS (1) PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE DE CAS		
	R/I (2)	ENQ (3)	TOTAL
isolement préventif	15	81	96
Conditions	88	284	372
Placement/Examen			
Total	103	365	468
Préparation de cas	56	131	187
Libération conditionnelle	25	18	43
Postsuspension	11	27	38
Permission de sortir	33	47	80
Transfèrement			
Total	125	223	348
Effets gardés en cellule	198	369	567
Placement en cellule	36	57	93
Réclamations contre la Couronne			
Décisions	12	19	31
Traitement	16	24	40
Total	28	43	71
Programmes communautaires/surveillance dans la collectivité	2	6	8
Conditions de détention	110	220	330
Correspondance	30	52	82
Décès ou blessures graves	8	5	13
Décisions (en général) – Mise en application	12	24	36
Régime	9	25	34
Raisons de santé			
Motifs religieux	11	21	32
Total	20	46	66
Discipline			
Procédures d'audience disciplinaire pour infraction grave	10	15	25
Décisions de tribunal disciplinaire pour infraction mineure	6	7	13
Procédures d'audience disciplinaire pour infraction mineure	14	21	35
Total	30	43	73
Discrimination	4	12	16
Emploi	37	67	104
Renseignements au dossier			
Accès – Divulgateion	66	87	153
Correction	123	75	198
Total	189	162	351

Annexe A : Statistiques



Les personnes qui ont eu connaissance de nos rapports annuels antérieurs remarqueront que nous avons limité le nombre de recommandations à huit. Nous considérons que l'application des recommandations prioritaires contribuerait de beaucoup au rendement général du SCC pour l'atteinte de nos objectifs communs.

Nous sommes encouragés par les progrès que le SCC a réalisés dans quelques domaines posant problème. Nous tenons à continuer d'entretenir des relations de travail professionnelles et un dialogue ouvert avec nos collègues du SCC. Nous croyons que cela donnera lieu à des progrès dans le traitement des questions qui préoccupent les délinquants.

Au cours de l'année prochaine, le BEC augmentera considérablement la participation des citoyens et les activités de communication des renseignements. Le gouvernement du Canada et ses établissements de justice pénale continuent à faire face à une pression accrue du public qui demande des mesures plus sévères, des peines plus longues et des conditions de détention plus strictes. La publicité tapageuse qui relate des incidents impliquant des actes de violence isolés et horribles contribue à véhiculer des images fausses, et incite le système à adopter des mesures inopérantes. Les peines d'emprisonnement plus longues et plus sévères et les conditions plus strictes sont encouragées comme étant des solutions magiques pour la prévention ou la répression du comportement criminel et la réduction des risques de récidive. Contrairement à ces perceptions, il est bien établi que les initiatives sociales et de réadaptation sont beaucoup plus efficaces, et moins coûteuses, pour l'atteinte des objectifs de prévention du crime et de réintégration des délinquants dans la collectivité.

Nous aimerions exprimer notre appui au nouveau *Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* des Nations Unies. Nous encourageons le gouvernement du Canada à prendre une fois de plus l'initiative à l'échelle internationale en signant et en ratifiant cet instrument important en matière de droits de la personne. En procédant rapidement à la ratification du protocole, le Canada élargirait sa tradition historique de promotion et de défense des droits de la personne et des valeurs démocratiques à l'échelle nationale et internationale.

Enfin, je saisis l'occasion pour remercier mes collègues de leur dévouement et leur professionnalisme dans la gestion de ce qui, par moments, s'avère une charge de travail étouffante. Leur engagement à faire preuve d'équité dans le traitement des problèmes des délinquants est la pierre angulaire du processus qui fournit un recours accessible et indépendant pour les détenus. Leur participation nous est précieuse à tous.

Recommandations prioritaires

Nous considérons que l'application des recommandations prioritaires contribuerait de beaucoup au rendement général du SCC pour l'atteinte de nos objectifs communs.

Conclusion

Le SCC a proposé que de nombreuses modifications soient apportées à la politique selon laquelle les délinquants condamnés à l'emprisonnement à perpétuité doivent purger les deux premières années de leur peine dans des établissements à sécurité maximale. D'après nous, cette façon de faire est illégale. Nous comptons toujours sur la ministre pour qu'elle annule la politique le plus vite possible. Enfin, la ministre s'est dite prête à examiner la mise en application d'un programme d'échange d'aiguilles dans les pénitenciers canadiens. Un tel programme a l'appui du milieu de la santé publique. Le rôle de chef de file joué par l'Agence de santé publique du Canada pour faire avancer les programmes d'échange d'aiguilles sécuritaires est une étape positive qui permet d'aller de l'avant. Nous sommes encouragés également par la volonté du SCC d'apprendre des autres administrations où de telles initiatives ont été mises en œuvre avec succès.

Quant au plan de réponse définitif au rapport de 1996 intitulé *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes*, nous sommes encouragés du fait que la commissaire a entrepris de présenter une réponse publique détaillée à toutes les recommandations faites par la juge Arbour, comme il est indiqué plus haut dans le présent rapport. Les services correctionnels pour femmes ont fait l'objet de plusieurs rapports et recommandations au cours des dix dernières années. Un bilan public intégral et détaillé des mesures qui ont été prises en réponse aux rapports aurait dû être fourni depuis longtemps.

Le SCC effectuera aussi un examen des politiques, procédures et outils d'évaluation visant les Autochtones, pour s'assurer qu'ils sont adaptés à la culture et qu'ils ne font pas obstacle à la réinsertion sociale, sécuritaire et au moment opportun des délinquants autochtones. Bien qu'il s'agisse d'un examen interne, c'est une première étape dans la détermination des barrières discriminatoires qui font obstacle à un processus de libération conditionnelle efficace.

Le rapport de cette année est très différent des rapports annuels précédents présentés par le BFC. Il était important pour moi de mettre l'accent sur les trois éléments fondamentaux qui régissent les activités du BFC et du SCC : engagement profond à l'égard des droits de la personne, de la responsabilisation et de la réinsertion sociale sécuritaire. Le BFC joue un rôle critique en faisant des recommandations pour aider le SCC à apporter des améliorations dans tous les domaines importants, et nous croyons fermement que les avantages de l'application de nos recommandations contribueront en fin de compte à l'amélioration de la sécurité de la population canadienne.

Réponse de la ministre au rapport annuel de 2003-2004 de l'enquêteur correctionnel

L'année passée, mon rapport annuel comptait quatre recommandations destinées à la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Les quatre recommandations suivantes représentent les questions préoccupantes de longue date ayant eu des répercussions considérables sur la population carcérale :

1. Je recommande que la ministre nomme un sous-commissaire pour les Autochtones qui soit chargé précisément des programmes pour Autochtones et d'assurer la liaison avec les collectivités autochtones, comme étant un membre votant de tous les comités existants de la haute direction, pour qu'il y ait une perspective et une présence autochtones durant la prise de décisions. Je recommande aussi que la ministre effectue une évaluation externe des politiques, procédures et outils d'évaluation du SCC, pour que les barrières discriminatoires existantes qui font obstacle à la réinsertion sociale en temps opportun des délinquants autochtones soient déterminées et abolies. L'examen doit être effectué indépendamment du SCC, avec le plein appui et la pleine participation des organismes autochtones, et un rapport doit être établi avant le 31 mars 2005;
2. Je recommande que la ministre ordonne d'établir rapidement un « plan de réponse final » sur les recommandations formulées par la juge Arbour, suivi d'un processus de consultation avec tous les intervenants concernés;

3. si le SCC n'annule pas sa politique sur le classement selon le niveau de sécurité des délinquants qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité, je recommande que la ministre effectue immédiatement un examen de la légalité de la politique et des répercussions qu'elle a eu sur les délinquants au cours des trois dernières années;

4. si le SCC n'arrive pas à mettre en œuvre avant le 31 mars 2005 un programme d'échange d'aiguilles sécuritaire fondé sur des consultations sérieuses auprès des experts en médecine et en sécurité, des délinquants, des employés du SCC et des organismes communautaires concernés, je recommande que la ministre ordonne la mise en œuvre d'un tel programme.

J'étais heureux de voir que la ministre a répondu de façon favorable et constructive aux recommandations indiquées ci-dessus. La réponse de la ministre se trouve à l'annexe B.

Pour ce qui est des services correctionnels pour Autochtones, la ministre a demandé au commissaire d'étudier d'avantage la possibilité de nommer un sous-commissaire pour les délinquants autochtones. Nous croyons fermement que le changement de la structure de gouvernance est nécessaire pour faire avancer les programmes des Autochtones; c'est pour cette raison que nous avons encore une fois recommandé dans le rapport annuel de cette année la nomination d'un sous-commissaire pour les délinquants autochtones.

Dans notre dernier rapport, soit celui de 2003-2004, nous avons une fois de plus indiqué que la politique ne respectait pas l'esprit de la loi et qu'elle aggravait les problèmes de surpeuplement et les conflits dans les pénitenciers. Il y a eu beaucoup de cas où des détenus qui ne devaient pas être placés dans des établissements à sécurité maximale se sont vu refuser l'accès à un établissement à sécurité réduite ou ont dû attendre trop longtemps avant que la question de leur transfert ne soit étudiée de nouveau. Dans notre dernier rapport, nous avons une fois de plus conclu que la politique est toujours contraire à l'esprit de la loi. Elle continue à créer des problèmes de gestion de la population carcérale qui découlent du placement non approprié de certains détenus dans des établissements à sécurité plus élevée que le niveau requis.

Dans son rapport spécial de 2003, la CCDF a conclu que « l'ajout d'un élément punitif à l'exécution de la peine n'est pas lié logiquement au but légitime de l'évaluation des risques. De fait, cela est contraire à l'esprit de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et de la Loi canadienne sur les droits de la personne. » La Commission a recommandé que le SCC annule immédiatement sa politique (deux premières années de détention dans un établissement à sécurité maximale). Plusieurs intervenants, notamment l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, la Société Saint-Léonard du Canada, l'Association du Barreau canadien et le Conseil des Églises pour la justice et la criminologie ont exprimé leur mécontentement à l'égard de cette politique.

Recommandation 8

Pour une quatrième année consécutive, je recommande que le SCC annule immédiatement sa politique contraire à l'esprit de la loi qui exige que les délinquants sous responsabilité fédérale condamnés à perpétuité comme peine minimale pour meurtre au premier degré ou au deuxième degré soit placés dans un établissement à sécurité maximale pendant les deux premières années de leur incarcération. Faut-il une réponse positive du SCC, je fais appel au leadership de la ministre pour que cette politique soit annulée le plus vite possible.

Je recommande que le SCC, avec l'aide d'experts externes spécialisés dans les approches axées sur les femmes et les Autochtones, mette en œuvre une stratégie à court, à moyen et à long terme, pour que cesse la discrimination systémique observée contre les délinquantes et les Autochtones en ce qui a trait au classement selon le niveau de sécurité et à la libération conditionnelle.

Classement des délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité

En réponse aux pressions du public, le 23 février 2001, le SCC a produit le Bulletin politique n° 107, selon lequel les délinquants sous responsabilité fédérale condamnés à l'emprisonnement à perpétuité comme peine minimale pour meurtre ou au deuxième degré doivent être classés au niveau de sécurité maximale pendant au moins les deux premières années de leur incarcération en établissement fédéral.

Les répercussions négatives de la politique ont été immédiates. Dans son propre rapport, Le Rapport de recherche R-160, le SCC admet ce qui suit : « Avant qu'on ne modifie la politique, environ les quatre cinquièmes des délinquants condamnés à l'emprisonnement à perpétuité comme peine minimale pour un meurtre étaient initialement classés au niveau de sécurité moyenne. » Le rapport indique que la nouvelle politique a eu l'effet suivant : « À quelques exceptions près, l'ensemble des délinquants condamnés à l'emprisonnement à perpétuité comme peine minimale pour un meurtre ou au deuxième degré et admis dans un établissement fédéral sont classés au niveau de sécurité maximale au moins pour les deux premières années de leur incarcération. » Le surclassement soudain, inutile, coûteux et illégal des délinquants a eu également des répercussions négatives considérables sur les délinquants autochtones.

Dans notre rapport annuel de 2001-2002, nous avons indiqué que la politique du SCC était contraire à l'esprit de la loi, qu'elle était irraisonnable et discriminatoire pour les groupes de délinquants comme les femmes, les aînés et les jeunes. Nous avons recommandé que la politique soit immédiatement annulée.

Dans notre rapport annuel de 2002-2003, nous avons indiqué de nouveau que la politique était contraire à l'esprit de la loi et qu'elle était nuisible. En évaluant les délinquants purgeant une peine à perpétuité au moyen de l'Échelle de classement selon le niveau de sécurité, la politique leur applique arbitrairement une valeur élevée en vue d'un classement au niveau de sécurité maximale. Nous avons aussi indiqué que la politique ne répond toujours pas à l'esprit de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui exige que le niveau de sécurité soit attribué à chaque délinquant selon un large éventail de critères.

qui mesurent les risques, notamment en matière de récidive, d'adaptation au milieu carcéral et d'évasion. En mai 2003, le Bureau du vérificateur général du Canada a soulevé des questions concernant l'échelle d'évaluation initiale du niveau de sécurité pour les délinquantes, notamment sa validité et sa fiabilité, après que la juge Arbour a exprimé ses inquiétudes en 1996. Selon les conclusions du rapport de décembre 2003 de la CCDF, les outils utilisés par le SCC pour l'évaluation des risques et des besoins à l'admission, le classement initial selon le niveau de sécurité et les examens du classement sont « des instruments qui manquent de souplesse et qui mènent généralement à une différence de traitement injustifiable ». Et l'on ajoute : « À défaut d'effectuer des essais appropriés et d'apporter des modifications, on ne devrait pas utiliser ces instruments dans le cas des femmes ou des délinquants autochtones ».

En juillet 2004, le professeur Cheryl Webster, de l'Université d'Ottawa, et le professeur Tony Doob, de l'Université de Toronto, ont publié un article dans la *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, dans lequel sont examinées les données utilisées par le SCC pour valider l'échelle de classement initial selon le niveau de sécurité. Après un examen approfondi, les professeurs ont conclu que l'échelle est très lacunaire en ce qui concerne sa validité de prédiction et l'équité de ses résultats, pour les délinquantes en général et les délinquantes autochtones en particulier. Ils ont ajouté qu'il y a un grand nombre de délinquantes pour lesquelles des mesures de détention plus restrictives sont appliquées sans aucune justification empirique.

En décembre 2004, la Division de la recherche correctionnelle du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile a effectué un examen des données du SCC. Le rapport interne a confirmé les constatations de Webster et de Doob. Les auteurs ont indiqué que même s'il existe des éléments probants sur l'application de l'échelle de classement pour les hommes, ces derniers ne sont pas très convaincants. En ce qui concerne les femmes, les éléments probants sont beaucoup moins convaincants et peuvent comporter une discrimination systémique. Ils croient que les recherches continues sur l'échelle de classement pour les femmes n'apporteront probablement que des améliorations mineures qui peuvent ne pas être suffisantes pour justifier son utilisation pour une tâche aussi importante que le placement selon le niveau de sécurité.

Le SCC a élaboré un plan d'action en réponse aux constatations sur la nature discriminatoire de ses outils actuels et leur validité contestable. Malheureusement, le plan d'action répond seulement partiellement aux nombreuses questions soulevées. Le SCC ne s'est pas appuyé sur une perspective axée sur les femmes ni sur un cadre théorique pour retravailler ses outils existants, et il n'a pas tenu compte non plus de l'opinion des experts éminents, spécialisés dans les analyses axées sur les femmes.

La CCDF a recommandé que le SCC établisse avant décembre 2004 une nouvelle échelle de classement selon le niveau de sécurité, mais le SCC ne prévoit pas que le nouvel outil sera mis en œuvre avant 2009-2010. Ce délai implique que cette importante recommandation sera appliquée par le SCC six ans après que la CCDF a conclu que les délinquantes et les Autochtones faisaient l'objet de discrimination systémique. Ce n'est assurément pas une réponse rapide à une question d'une telle importance.

- Les mesures qui doivent être prises pour permettre leur retour dans un environnement moins restrictif le plus tôt possible;
- Les droits, privilèges et conditions de détention qui doivent leur être accordés.

Le SCC n'a pas donné suite aux recommandations importantes du groupe de travail. Il n'a toujours pas de politique nationale claire sur les droits et privilèges des délinquants incarcérés selon différentes mesures restrictives, ni sur l'équité en matière de procédures qui est nécessaire pour chacune des sous-populations de délinquants.

Recommandation 6

a) Je recommande que le SCC adopte immédiatement le modèle d'arbitrage indépendant pour l'isolement préventif, qui est proposé par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile du Canada.

b) Je recommande aussi que le SCC effectue un examen exhaustif des droits et privilèges, de l'accès aux programmes, du niveau d'association et des garanties procédurales en ce qui a trait à toutes les sous-populations qui ne sont pas considérées comme faisant partie de la population carcérale générale ou du groupe des délinquants placés en isolement préventif. L'examen doit être effectué avant le 31 mars 2006, et des recommandations précises doivent être faites pour assurer le respect des exigences relatives aux procédures équitables et à l'équité, de même que la mise en application de solutions moins restrictives.

Classement des délinquants selon le niveau de sécurité

La prise de décisions éclairées sur le classement des délinquants selon le niveau de sécurité est essentielle à la sécurité publique et à la réinsertion sociale des délinquants. Ces décisions sont à la base de la responsabilité du SCC à l'égard du public. L'attribution d'un niveau de sécurité trop faible peut mettre en péril la sécurité publique. D'autre part, un niveau de sécurité élevé retarde la réinsertion sociale des délinquants, viole les dispositions législatives selon lesquelles la population carcérale doit être gérée par les « mesures les moins restrictives possible tout en assurant la protection du public », et fait que les ressources sont affectées sans raison valable à des fins autres que pour les programmes et services de réadaptation, qui sont plus efficaces en matière de réadaptation.

Depuis des années, le BEC et d'autres organismes s'inquiètent de plus en plus du fait que les délinquants sont surclassés, et du fait que les outils d'évaluation actuarielle des risques soient utilisés de façon discriminatoire. Les outils d'évaluation actuarielle des risques sont des échelles psychologiques

Finalement, le SCC a rejeté l'arbitrage indépendant et continue jusqu'à maintenant de soutenir qu'un processus amélioré d'examen des cas d'isolement effectué à l'interne peut assurer l'équité et la primauté du droit. Les changements proposés récemment par le SCC, comme les examens à effectuer par les comités d'examen régionaux dans 120 jours plutôt que 60 jours, n'ont pas réussi à faire la preuve d'un engagement profond à l'égard de l'équité ni de la mise en application rapide de solutions moins restrictives. Depuis la publication du rapport de la juge Arbour de 1996, des questions similaires relativement à l'équité et à la non-conformité dont fait état le rapport de la juge ont été soulevées dans plusieurs autres rapports internes et externes⁶. Des recommandations similaires ont été faites sur l'arbitrage indépendant pour les cas d'isolement.

En 2004, le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile a procédé à sa propre évaluation et trouvé que les tentatives répétées du SCC d'assurer la primauté du droit et la prise de décisions équitables en apportant des améliorations opérationnelles aux processus d'isolement préventif n'ont pas donné lieu à des résultats suffisants, durables ou désirés. Le Ministère a recommandé au Comité de direction du SCC de mettre à l'essai des modèles d'arbitrage indépendant, toutefois, la recommandation a encore une fois été rejetée.

Le groupe de travail sur l'examen de l'isolement préventif a fourni un ensemble de recommandations clés qui n'avaient jamais été traitées par le SCC. Les recommandations de 1997 sont encore plus pertinentes, maintenant que le SCC commence à gérer la population carcérale de façon plus restrictive. Le groupe de travail a observé que la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition fait mention de deux types d'incarcérés seulement : ceux qui font partie de la population carcérale générale et ceux qui sont placés en isolement préventif. La Loi prévoit précisément les droits et privilèges des deux populations et décrit en détail les dispositions sur l'équité en matière de procédures pour le placement en isolement préventif, notamment les avis, les examens, les audiences et les visites ordinaires par les responsables des établissements ainsi que les soins de santé.

Au fil des ans, le SCC a recensé plusieurs différentes sous-populations de délinquants qui se situent entre ces deux populations. Malheureusement, la loi ne fait pas état des droits et privilèges de ces délinquants ni de l'équité en matière de procédures qui est nécessaire pour chaque sous-population. Le Groupe de travail a recommandé que cette lacune législative soit comblée pour fournir un cadre statutaire, afin que le SCC détermine et gère les sous-populations selon le processus approprié. Il a été également recommandé que, jusqu'à l'adoption de cette disposition, l'on ait recours au processus d'examen des cas d'isolement préventif dans le cadre de la Loi pour tout délinquant qui n'est pas considéré comme faisant partie de la population carcérale générale. Cela permettrait aux détenus qui sont placés en isolement non sollicité de demander qu'une décision soit prise pour les questions suivantes :

- Les raisons de leur séparation involontaire de la population carcérale générale, notamment l'isolement;

⁶ Entre autres figurent le Groupe de travail sur les droits de la personne du SCC présidé par Maxwell Yalden en 1997; le Comité permanent de la Chambre sur la justice et les droits de la personne en 2000; le projet de vérification de la dotation mixte en 2000; *Justice Behind the Wall*, par Michael Jackson en 2002; et la Commission canadienne des droits de la personne en 2003.

Au cours des dernières années, le BEC a vu « s'élargir le filet » des environnements correctionnels restrictifs. On a toujours recours à l'isolement préventif à long terme; l'année passée, plus de 40 % des délinquants ont passé plus de 60 jours en isolement préventif. En même temps, le nombre de placements dans d'autres environnements restrictifs a considérablement augmenté dans le SCC, sans que des garanties procédurales et un accès adéquat aux programmes et services soient fournis. Par exemple, le SCC a ouvert plusieurs unités de transition permettant une certaine interaction entre les délinquants et un accès limité aux programmes. Malheureusement, le SCC ne fait pas de statistiques sur le nombre de délinquants logés dans ces « unités de transition » ou sur la période moyenne de séjour.

Dans son rapport de 1996, la juge Arbour conclut : « La gestion de l'isolement préventif qu'il m'a été donné d'observer est en contradiction avec l'esprit de la Charte qui imprègne d'autres secteurs de l'administration de la justice pénale. » Puis, elle ajoute : « Je ne vois aucune autre solution au recours abusif à l'isolement de longue durée sauf celle de recommander qu'il soit placé sous le contrôle et la surveillance des tribunaux. En l'absence de bonne volonté de soumettre l'isolement à une surveillance judiciaire, je recommanderais que les décisions relatives au placement en isolement au niveau d'un établissement soient sous réserve de la confirmation d'un arbitre indépendant dans les cinq jours. » En réponse à ces conclusions et recommandations, le SCC a formé un groupe de travail pour vérifier si la situation dans les pénitenciers pour hommes était similaire à celle qui a été observée par la juge Arbour à les prisons des femmes.

Le Groupe de travail sur l'isolement préventif a conclu dans son rapport définitif en mars 1997 qu'il y avait « [...] suffisamment de preuves d'une attitude désinvolte des employés et des gestionnaires du SCC quant au respect des exigences de la loi pour justifier l'affirmation de M^{me} la juge Arbour que le SCC a une culture dont la *primauté du droit* est absente ». Le groupe de travail recommande que des améliorations considérables soient apportées au processus d'isolement préventif et que des modèles d'arbitrage indépendant soient mis à l'essai, comme l'a proposé la juge Arbour.

Le groupe de travail a également recommandé l'utilisation « d'unités de transition » comme mesures temporaires avant le passage des délinquants placés en isolement à la population carcérale. Malheureusement, plusieurs délinquants purgent actuellement une grande partie de leur peine dans les « unités de transition » sans bénéficier d'une stratégie de réinsertion sociale proactive et d'examen officiels réguliers, comme c'est le cas pour les délinquants placés en isolement préventif. Contrairement à leur objectif initial, les « unités de transition » sont en train de se transformer en milieu de vie permanent pour un grand nombre de délinquants.

Le SCC n'a jamais étudié le modèle d'arbitrage indépendant qui a été recommandée dans le rapport de la juge Arbour; il a plutôt mis à l'essai et évalué un autre modèle. Lors de l'examen du nouveau modèle, le SCC a plutôt examiné les avantages de faire participer un membre externe aux comités d'examen des cas d'isolement. L'examen comportait des lacunes, étant donné que peu de cas ont été examinés et que la durée du projet pilote n'était pas suffisante pour permettre l'évaluation appropriée des avantages de faire participer des membres externes aux comités d'examen. Malgré tout, l'examen a permis de conclure que l'équité en matière de procédures a été améliorée. D'après nous, le fait d'avoir obtenu le même résultat n'est pas pertinent — l'équité est un principe clé du droit administratif et l'omission d'utiliser le bon processus devrait faire l'objet d'un examen juridique.

Gestion de la population carcérale

Le recommandé que le SCC élabore immédiatement un plan d'action adapté pour mettre en application les recommandations contenues dans le Rapport sur les facteurs causant des retards dans le traitement des demandes présentées à la CNLC qui a été établi par le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Bureau de l'enquêteur correctionnel. Ce plan d'action, qui sera établi en collaboration avec la CNLC et le BEC, doit comprendre une composante utile de vérification et d'évaluation.

Recommandation 5

Pour essayer d'aborder quelques-unes de nos recommandations, un groupe de travail conjoint, créé en décembre 2004 par le SCC, la CNLC et le BEC, a produit un document intitulé *Rapport sur les facteurs causant des retards dans le traitement des demandes présentées à la Commission nationale des libérations conditionnelles*. Le rapport sur l'examen conjoint a fourni des recommandations concrètes pour faciliter le traitement des demandes par la CNLC. Le rapport a également recommandé de s'assurer que les délinquants qui se présentent devant la CNLC ont reçu l'aide nécessaire et suivi les programmes requis pour permettre une réinsertion sociale sécuritaire. Les questions soulevées dans le rapport continuent de préoccuper considérablement tous les organismes intéressés.

- Les facteurs ayant une incidence sur la situation défavorable permanente des délinquants autochtones en ce qui concerne la libération conditionnelle au moment opportun.

isolement

Après des années de demande de réformes fondamentales, le SCC continue à placer les délinquants en isolement préventif et dans d'autres environnements encore plus restrictifs, comme outil principal pour régler les différends et réduire les tensions dans les pénitenciers.

Après des années de demande de réformes fondamentales, le SCC continue à placer les délinquants en isolement préventif et dans d'autres environnements restrictifs comme outil principal pour régler les différends et réduire les tensions dans les pénitenciers. Au cours du dernier exercice, il y a eu 7 200 placements en isolement préventif. En moyenne, environ 800 délinquants chaque jour étaient en isolement. Ce nombre est très élevé si on considère qu'il y a quelques années, le SCC a établi plusieurs autres environnements restrictifs, comme les unités de transition, pour aider à réduire le nombre de placements en isolement. Dans ces cas, les délinquants ont un accès limité aux programmes et services et une capacité limitée de fréquenter d'autres détenus.

Recommandation 4

a) Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour réorganiser ses activités et politiques liées au traitement des griefs des détenus, en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs et plaintes des délinquants. L'examen doit inclure un volet sur les griefs en matière de harcèlement et l'inconduite des employés.

b) Je recommande qu'un consultant externe soit embauché pour aider le SCC dans l'examen de ses activités et politiques en vue d'un règlement juste et expéditif des griefs des délinquants, et pour trouver des moyens de mieux utiliser les stratégies fondées sur les preuves en vue d'assurer une uniformité dans le traitement des problèmes des délinquants.

Préparation de cas et accès aux programmes

Dans son rapport annuel de 1988-1989, le BEC a soulevé pour la première fois la question du retard dans la préparation de cas et l'accès aux programmes. À l'époque, l'accent a été mis sur l'incapacité accrue du SCC de monter les dossiers des délinquants de façon exhaustive et dans les délais prescrits, afin que soit prise en considération la mise en liberté conditionnelle. D'après notre examen des griefs reçus à l'époque, il était évident que beaucoup de retards étaient liés directement à l'incapacité du SCC d'effectuer les évaluations nécessaires et d'établir les programmes de traitement avant la date fixée pour l'audience de libération conditionnelle. Dix-sept ans plus tard, ces questions ne sont pas encore réglées de façon appropriée.

La prestation dans les délais prescrits des programmes pour les détenus continue à poser problème. Un nombre élevé de délinquants attendent leur tour pour participer aux programmes dans les unités à sécurité moyenne et maximale, alors que dans les unités à sécurité minimale, c'est le contraire. L'an passé, les établissements à sécurité minimale ont fonctionné en moyenne à 35 % de moins que leur capacité. Les retards dans la préparation de cas en vue d'une libération conditionnelle restent extrêmement élevés. Le nombre de programmes de placement à l'extérieur et de permissions de sortir sans escorte, particulièrement dans les unités à sécurité moyenne, continue de baisser. Il importe de noter que, là encore, les délinquants autochtones sont particulièrement lésés par ces pratiques.

D'après les recommandations antérieures du BEC, un examen des secteurs suivants doit être effectué avant de régler cette question :

- La capacité actuelle des programmes, le volume des listes d'attente et la mise en application des mesures nécessaires pour combler les lacunes;
- Les raisons précises du nombre élevé des renoncations, reports et ajournements des audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles;
- Les raisons de la forte baisse du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur;

Processus de règlement des griefs des détenus

Le processus est inefficace en ce qui concerne le « règlement juste et expéditif des griefs des délinquants », plus particulièrement à l'échelle nationale.

La collecte de données sur les griefs s'est améliorée au cours des dernières années, mais peu d'éléments de preuve montrent que la haute direction utilise les données pour mettre en œuvre des stratégies visant à prévenir les griefs futurs ou à régler systématiquement les secteurs à problèmes. D'après nous, c'est l'une des meilleures solutions à long terme pour s'assurer que les politiques et procédures relatives aux griefs sont appliquées de façon uniforme. Nous savons également que plusieurs secteurs de politiques du SCC à l'échelle nationale ne sont pas conscients de la nature des plaintes et griefs qui sont réglés dans les établissements ou à l'échelle régionale.

Il semble que le SCC est en train de mettre à l'essai des initiatives prometteuses de règlement extrajudiciaire des différends, comme la nomination de médiateurs dans les établissements ou le recours accru aux examens externes pour les griefs déposés par les délinquants. Ces initiatives peuvent alléger la charge de travail des responsables du règlement des griefs, tout en réduisant les tensions et réglant de façon raisonnable les différends dans les pénitenciers. Toutefois, la haute direction ne semble pas prendre part à ces initiatives. Le manque de vision à long terme du SCC dans ce domaine est vraiment regrettable.

Il y a deux ans, le SCC a établi une nouvelle procédure pour traiter de façon raisonnable les griefs en matière de harcèlement, et ce, sept ans après que la juge Arbour a recommandé l'élaboration et la mise en œuvre immédiate d'une politique judiciaire. Les questions liées aux griefs en matière de harcèlement ont été soulevées à plusieurs reprises comme étant une priorité essentielle dans nos rapports annuels précédents ainsi que dans le plus récent rapport de la CCDF rendu public en 2003.

Plus de deux ans après la mise en œuvre de la nouvelle procédure, le SCC a établi en mars 2005 un rapport sur l'évaluation des systèmes de contrôle des griefs en matière de harcèlement déposés par les délinquants. Dans le rapport, il est admis franchement qu'il y a toujours beaucoup de lacunes en ce qui concerne la conformité aux politiques et procédures. Le manque de compréhension de ce qui constitue un acte de harcèlement est un point clé; il en résulte que le processus de gestion des griefs en matière de harcèlement n'est pas respecté. Le rapport fait plusieurs recommandations positives, mais un plan d'action raisonnable et exhaustif n'a pas encore été élaboré et approuvé par la haute direction du SCC. Le rapport indique aussi que le SCC n'a pas de statistiques exactes sur le nombre total de plaintes, sur les résultats et sur le taux de griefs réglés.

Même s'il semble que le SCC a finalement établi une politique raisonnable en matière de harcèlement, nous sommes très inquiets du fait que très peu de progrès soient réalisés pour assurer le respect des dispositions de la politique dans un domaine prioritaire, compte tenu des recommandations de la juge Arbour qui remontent à une dizaine d'années environ.

Le plan pourrait améliorer les choses, ce qui est nécessaire si un changement considérable est apporté à la structure de gouvernance et à l'orientation du SCC et si une importance est accordée à l'examen indépendant des politiques et à l'évaluation des outils actuels. En outre, il s'agit d'un secteur où nous croyons qu'un leadership et une responsabilisation organisationnels solides qui répondent à l'orientation générale du gouvernement sur les politiques judiciaires autochtones sont nécessaires pour faire avancer ce programme exigeant.

Recommandation 3

a) Je recommande que le SCC modifie sa structure de gouvernance et nomme immédiatement un sous-commissaire pour les délinquants autochtones ayant le pouvoir de mettre en œuvre le Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones.

b) Je recommande que le SCC établisse des rapports trimestriels sur la mise en œuvre du Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones, et qu'il les rende publics au même titre que les rapports trimestriels sur le rendement qui portent sur les questions autochtones qu'il est en train de rédiger.

Griefs des détenus, allégations de harcèlement et inconduite des employés

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition exige que le SCC établisse une « procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants ». La Loi ajoute que les délinquants doivent « sans crainte de représailles, avoir libre accès à la procédure de règlement des griefs ».

Avec une expérience de plus de trois décennies dans la création d'un système efficace, il serait raisonnable de s'attendre à ce que le SCC ait déjà répondu à ces exigences obligatoires. On pourrait également s'attendre à ce que le SCC s'appuie grandement sur les statistiques sur les griefs et autres initiatives, comme les programmes de règlement extrajudiciaire des différends, afin de traiter raisonnablement et équitablement les plaintes déposées par les délinquants à l'échelle de l'organisation.

Malheureusement, au fil des années le rendement du SCC a été lamentable dans ces domaines. La politique du SCC en matière de règlement des griefs est exagérément bureaucratique, ce qui a entraîné des retards inacceptables dans le traitement des griefs déposés par les détenus. Le système a été inefficace pour ce qui est du traitement des cas en souffrance, et la haute direction n'accorde pas l'attention nécessaire au processus de règlement des griefs. Par conséquent, le processus est inefficace en ce qui a trait au « règlement juste et expéditif des griefs des délinquants », plus particulièrement à l'échelle nationale. La situation continue d'avoir des répercussions sur les activités du BCC, étant donné qu'un nombre de plus en plus élevé de délinquants s'adressent maintenant au BCC pour régler leurs problèmes.

Les statistiques du SCC confirment nos opinions selon lesquelles les conditions des délinquants autochtones ne sont pas en train de s'améliorer dans un grand nombre de secteurs sur lesquels le SCC peut avoir une influence positive. Les délinquants autochtones sont libérés beaucoup plus tard que les délinquants non autochtones, et ont tendance à renoncer à leurs droits à la libération conditionnelle beaucoup plus souvent que ces derniers.

Comparativement aux détenus non autochtones, les délinquants autochtones ne profitent pas autant des formes discrétionnaires de mise en liberté sous conditions, comme les permissions de sortir, les placements à l'extérieur et les libérations conditionnelles. Comparativement aux détenus non autochtones, un nombre élevé de délinquants autochtones continuent de quitter les établissements à la date de libération d'office. Leurs conditions se sont détériorées au cours des cinq dernières années, étant donné qu'un nombre de plus en plus élevé d'Autochtones sont maintenant libérés à la date de libération d'office.

En outre, les délinquants autochtones sont plus susceptibles que les délinquants non autochtones de voir leur libération conditionnelle révoquée — le nombre élevé de révolutions sans nouvelles infractions est notamment inquiétant. Les Autochtones sont sous-représentés dans les établissements à sécurité minimale et sont plus susceptibles d'être considérés comme ayant un potentiel de réinsertion sociale faible et des besoins élevés. Par contre, ils sont surreprésentés dans les placements en isolement préventif et disciplinaire.

Le SCC peut affirmer que cette évolution découle directement du changement survenu dans le profil des délinquants. Toutefois, on pourrait tout aussi bien dire que la situation est le résultat d'une prise de décisions qui ne tient pas compte de façon continue de la culture ainsi que d'un manque de concentration sur ce point à l'échelle nationale.

Le SCC a déployé des efforts et utilisé des ressources considérables pour régler les questions autochtones. Toutefois, ces efforts et ressources n'ont pas produit le changement nécessaire à l'amélioration des conditions générales des délinquants autochtones.

Après des années de changements d'orientation du SCC, les rapports du groupe de travail, les études, les stratégies nationales, les ententes de partenariat et les plans d'action, les efforts et les ressources ne sont toujours pas ciblés, ils demeurent plutôt fragmentés et inefficaces. Le SCC n'a pas réussi à mettre en place un effectif représentatif à tous les niveaux de l'organisation et a fourni des possibilités de carrière limitées à ses employés autochtones. Ces lacunes ont ralenti le recrutement et le maintien en poste des employés autochtones.

Le SCC a récemment mis à jour le Plan stratégique concernant les services correctionnels pour Autochtones (de 2005-2006 à 2009-2010), qui vise à améliorer le rendement du SCC au chapitre de la gestion des questions autochtones. La dernière version de ce document stratégique est de qualité supérieure et mieux ciblée que les précédentes. Toutefois, l'organisation n'a pas réussi à nommer un sous-commissaire responsable des questions autochtones pour veiller à la mise en application de ce plan stratégique. Aussi, nous ne croyons pas que ce plan réussira à améliorer la question du respect des droits de la personne pas plus que celle de la réinsertion sociale rapide et sécuritaire des délinquants autochtones.

Recommandation 2

Je recommande que la ministre nomme en mai 2006 un comité d'experts pour rédiger un rapport public sur les progrès réalisés qui sont traités en détail dans la réponse du SCC concernant les questions relatives aux droits de la personne et à l'équité, et ce, depuis la production du rapport de la juge Arbour de 1996 — le rapport du Comité doit être présenté à la ministre avant octobre 2006.

Délinquants autochtones

Le traitement des délinquants autochtones préoccupe énormément le BCC depuis longtemps. De fait, dans le premier rapport annuel du BCC, qui date de 1973-1974, l'enquêteur correctionnel à l'époque, Inger Hansen, a signalé des cas systémiques de discrimination contre les délinquants autochtones sous responsabilité fédérale. Au cours des dix dernières années, nos rapports annuels comportaient des recommandations précises sur les barrières systémiques et discriminatoires qui empêchent les délinquants autochtones de bénéficier de leurs droits prévus par la loi et de leurs droits constitutionnels, ce qui limite considérablement leur réinsertion rapide et sécuritaire dans la collectivité.

En dépit de quelques points positifs, nous croyons que les conditions générales des délinquants autochtones ne se sont pas sensiblement améliorées au cours des dernières années. Les Autochtones comptent pour une grande partie de la population carcérale : ils représentent 18 % de la population carcérale sous responsabilité fédérale. Par contre ils ne forment que 3 % de la population canadienne générale.

Délinquants autochtones

En dépit de quelques points positifs, nous croyons que les conditions générales des délinquants autochtones ne se sont pas améliorées de façon mesurable au cours des dernières années.

Le SCC n'a pas de contrôle sur les admissions dans les établissements, mais il a une obligation statutaire et constitutionnelle de faire ce qu'il peut pour respecter les droits, répondre aux besoins culturels uniques des délinquants autochtones et les aider de façon efficace à réintégrer la collectivité.

Le SCC possède de nombreux mécanismes pour améliorer la situation et les conditions de détention des délinquants autochtones. La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition fournit un cadre solide et efficace pour réduire la discrimination systémique au cours de la détention dans un établissement fédéral et de la réinsertion sociale. Le SCC continue aussi de tirer parti des engagements pris à l'échelle du gouvernement et des investissements financiers remontant à plusieurs années, pour améliorer les conditions générales des Autochtones au Canada. Ces engagements et investissements ont donné lieu à certaines initiatives de programmes réussies, mais les effets bénéfiques généraux ont malheureusement été limités.

femmes, bien qu'il ait initialement été considéré comme problématique en 1990 par le Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale et en 1996 par la juge Arbour.

Le SCC n'arrive pas à répondre à l'exigence de mettre immédiatement en application des mesures

Délinquantes

Des barrières systémiques et des possibilités limitées continuent de faire obstacle à la réinsertion rapide des femmes autochtones dans leurs collectivités.

moins restrictives pour les cas d'isolement à long terme. Il n'a pas non plus appliqué l'arbitrage indépendant pour les décisions sur l'isolement préventif, en vue d'assurer la conformité à la loi et l'équité, selon les recommandations faites par la juge Arbour et dans le rapport de 2003 de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) (www.chrc-ccdp.gc.ca/).

Des barrières importantes font obstacle à la réinsertion sociale sécuritaire des délinquantes, comme le manque d'accès général aux programmes conçus précisément pour répondre à leurs besoins. De plus, il n'existe pas de bons programmes sur l'emploi et l'employabilité, pas plus que de logements appropriés et de soutien pour les délinquantes après leur mise en liberté.

L'accès aux programmes dans les unités de garde en milieu fermé pose toujours problème. Un seul établissement à sécurité minimale existe et est sous-utilisé. Les barrières systémiques et les possibilités limitées continuent de faire obstacle à la réinsertion sociale rapide des femmes autochtones dans leurs collectivités, comme le montre le nombre élevé des délinquantes autochtones qui font l'objet d'une libération d'office.

Le traitement approprié et dans les délais prescrits des griefs en matière de harcèlement n'est pas encore une réalité. Les séances de formation limitées concernant les approches axées sur les femmes qui sont fournies aux employés de première ligne ont retardé davantage le progrès, malgré les divers engagements qui ont auparavant été pris à cette fin.

Enfin, la structure de gouvernance du SCC ne reflète toujours pas les recommandations de la juge Arbour selon lesquelles un « courant distinct » doit être établi dans le cas des établissements correctionnels pour femmes.

La réponse du SCC au rapport de la CCDP a été rendue publique en février 2005. Bien qu'un plan d'action détaillé, mais bureaucratique, y ait été fourni, le sens et l'intention des recommandations étaient absents. Les commentaires du BCC sur les plans d'action du SCC qui ont été formulés en mars 2005 à l'intention du sous-commissaire pour les femmes se trouvent sur le site Web du BCC (www.oici-bcc.gc.ca).

En réponse aux recommandations du dernier rapport annuel, la ministre a dit avoir été informée par le commissaire que le SCC est en train de rédiger un rapport public sur dix ans qui porte sur les services correctionnels pour femmes. Le rapport fournira une réponse détaillée à toutes les recommandations du rapport de la juge Arbour et à d'autres rapports pertinents.

Nous sommes contents des nouvelles que nous avons reçues sur les nouveaux investissements en matière de santé mentale dans la collectivité. Les délinquants souffrant de troubles mentaux recevront des services améliorés en se préparant à la libération et après. Toutefois, la consolidation de la dernière étape du système de santé mentale du SCC n'est qu'une solution partielle. Il faut qu'une évaluation des délinquants soit faite à l'admission et que les soins de santé mentale dont ces derniers ont besoin soient fournis de façon appropriée. Cette mesure améliorera la sécurité publique tout en maximisant la réinsertion sécuritaire des délinquants dans la collectivité, misant ainsi sur la composante relative à la santé mentale de la collectivité inscrite dans la stratégie du SCC.

Recommandation 1

a) Je recommande que le SCC obtienne les fonds nécessaires à la mise en œuvre, dans les délais prescrits, de l'ensemble de la stratégie en matière de santé mentale.

b) Je recommande que le SCC prenne immédiatement les mesures nécessaires pour sensibiliser et former tous les employés de première ligne, afin qu'ils sachent correctement reconnaître les comportements nuisibles, liés à des troubles de santé mentale, et qu'ils apprennent à réagir en conséquence.

Délinquantes

Dans le rapport annuel de l'an dernier, nous avons une fois de plus indiqué que le SCC n'a pas réussi à mettre en application les recommandations principales de la juge Arbour figurant dans le rapport *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*. Au fil des années, le SCC a indiqué à plusieurs reprises qu'il a « donné suite aux 87 recommandations et sous-recommandations du rapport [de la juge Arbour], à l'exception de quelques-unes ». Toutefois, la plupart des enquêtes, commissions et rapports ultérieurs⁵ ont repris plusieurs des recommandations principales faites par la juge Arbour en 1996.

Dans un rapport spécial rendu public en 2003, la CCDP a conclu que le SCC a fait quelques progrès, mais que les pratiques discriminatoires sont présentes dans plusieurs secteurs importants. Nous notons en particulier le classement selon le niveau de sécurité, l'évaluation des risques et besoins, les programmes de base adaptés, les services de santé mentale et les politiques de réinsertion pour les délinquantes en général et, plus précisément, pour les femmes handicapées et les Autochtones. L'ouverture de nouveaux établissements régionaux n'a pas mené aux progrès envisagés en 1996 au chapitre des droits de la personne et des politiques et pratiques correctionnelles efficaces. Le SCC continue à utiliser les outils et procédures de classement qui sont considérés comme discriminatoires pour les délinquantes ou qui tendent à les surclasser, malgré le fait que cette pratique aille à l'encontre de la Loi canadienne sur les droits de la personne et de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Un processus de classement approprié selon le niveau de sécurité n'est pas encore établi pour les

⁵ Le Groupe de travail sur les droits de la personne, 1997; le Comité permanent de la Chambre sur la justice et les droits de la personne, 2000; le Projet de vérification de la dotation mixte, 2000; le vérificateur général, 2003; le Comité permanent des comptes publics, 2003; la Commission canadienne des droits de la personne, 2003.

Santé mentale

Le nombre des délinquants sous responsabilité fédérale qui ont des besoins en matière de santé mentale a plus que doublé au cours des dix dernières années.

- Les psychologues s'occupent essentiellement de l'évaluation des risques pour la prise de décisions sur la libération conditionnelle et non du traitement et de la réadaptation des délinquants.
 - Il n'y a pas de formation spéciale pour les employés du SCC de première ligne sur les maladies mentales et la toxicomanie.
- Le besoin d'apporter des améliorations au soutien communautaire pour les délinquants libérés est aussi considéré comme une priorité, car les services doivent être fournis non seulement tout au long de la période de détention, mais également après.

La stratégie du SCC encourage l'adoption d'un continuum de soins depuis l'admission initiale jusqu'à la mise en liberté sécuritaire des délinquants dans la collectivité. La stratégie indique que des investissements importants sont nécessaires dans quatre principaux secteurs :

- évaluation médicale complète à l'admission;
- exigences précises pour améliorer les centres de traitement actuels du SCC;
- unités de santé mentale intermédiaires dans les établissements existants pour fournir un traitement et des évaluations continues au cours de la période d'incarcération;
- santé mentale dans la collectivité pour aider les délinquants en liberté conditionnelle.

Le BEC était content du fait que l'année passée, le Comité de direction du SCC a entièrement appuyé la stratégie en quatre composantes, et que les fonds ont été obtenus pour plusieurs aspects de la composante relative à la collectivité. Malheureusement, le SCC n'a ni déterminé ni obtenu les fonds pour les trois autres principales composantes de la stratégie.

Le SCC a élaboré un plan d'action comportant des engagements positifs et des délais d'exécution raisonnables, mais nous prévoyons peu ou pas de progrès, étant donné que le SCC a admis ne pas avoir de plan de financement pour mettre en application l'étape initiale de la stratégie. Nous sommes encouragés du fait que le SCC est en train d'examiner sa structure de gouvernance en ce qui touche la prestation des soins de santé, y compris les soins de santé mentale, pour améliorer la structure de responsabilisation des administrations régionales et nationale. Jusqu'à maintenant, le SCC n'a pas investi de nouveaux fonds pour appuyer la mise en œuvre de la nouvelle structure.

* Le rapport est intitulé *Santé mentale, maladie mentale et toxicomanie : Aperçu des politiques et des programmes au Canada* (novembre 2004). Il se trouve à l'adresse www.parl.gc.ca.

Dans cette section, je vais mettre l'accent sur les principaux secteurs à problèmes et faire des recommandations sur l'amélioration du rendement global du SCC en ce qui concerne les questions liées aux droits de la personne, à la responsabilisation et à la réinsertion sociale en toute sécurité. D'autres secteurs dont le présent rapport ne fait pas état posent des problèmes continus pour le BEC, comme les enquêtes sur les blessures graves ou les décès, les finances des détenus et les programmes et services individualisés pour les délinquants jeunes et âgés. Je vais essayer de continuer à travailler avec le SCC pour réaliser des progrès à ce sujet.

Services de santé mentale

Depuis des années, le BEC s'inquiète des besoins croissants d'un des groupes les plus vulnérables — les délinquants qui souffrent de maladies mentales. Dans le dernier rapport annuel, une section spéciale était consacrée aux points préoccupants. En général, la section reflétait notre appui de la stratégie en matière de santé mentale qui a été récemment élaborée par le SCC et appuyée par le Comité de direction en juillet 2004. La stratégie du SCC tient compte du fait que la proportion de délinquants sous responsabilité fédérale ayant des besoins en matière de santé mentale a plus que doublé au cours des dix dernières années. Cette stratégie a été établie presque en même temps que l'étude sur les besoins de services de santé des délinquants sous responsabilité fédérale été publiée dans le numéro d'avril 2004 de la *Revue canadienne de santé publique* (voir www.cpha.ca).

L'étude a montré que les délinquants ont toujours une santé physique et mentale moins bonne que la population générale, peu importe l'indicateur utilisé. Ceci comprend les mesures socioéconomiques comme le niveau d'études et de chômage; les comportements liés à la santé, comme le tabac et la toxicomanie; les maladies chroniques, comme le diabète et les maladies cardiaques; les maladies infectieuses comme le VIH et la tuberculose; les troubles mentaux comme la schizophrénie et les troubles de l'humeur; et la mortalité comme l'homicide et le suicide.

Malheureusement, les services de santé mentale fournis aux délinquants par le SCC n'ont pas suivi le rythme de l'augmentation en flèche du nombre de malades. Les programmes de santé mentale comprennent beaucoup de lacunes. Ce point a été souligné à la suite d'un examen sur la santé mentale, les maladies mentales et la toxicomanie qui a été effectué récemment par le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, dont le président est l'honorable Michael J. L. Kirby. Dans son rapport provisoire⁴, le Comité approuve les conclusions du SCC :

- Le SCC doit avoir une capacité accrue pour répondre aux besoins des délinquants d'accès aux services de santé mentale et de traitement de la toxicomanie.
- Les cinq centres de traitement du SCC n'ont pas les ressources dont disposent les centres médicaux provinciaux.

Examen des principaux secteurs à problèmes



Difficultés principales

Le BEC est toujours préoccupé par les questions non réglées touchant les droits de la personne et les lacunes en matière de responsabilisation, et du fait de ne pas avoir réussi à maximiser les possibilités de réinsertion sécuritaire des délinquants dans la collectivité.

Sur une note positive, le SCC a pris des mesures initiales pour recueillir des renseignements trimestriels sur les blessures subies par les détenus et les incidents où il a fallu avoir recours à la force. Il s'agit d'une tentative pour déterminer les causes et les secteurs où des mesures correctives peuvent être prises. En plus, le SCC a établi un processus d'examen et de formation efficace, ce qui a eu comme résultat la réduction des incidents où il y a un recours à la force et un respect accru des exigences en matière de politiques et de procédures.

Le mandat du BEC, comme ombudsman du système correctionnel fédéral, consiste à enquêter sur les plaintes individuelles des délinquants et à essayer de les régler. Il lui incombe aussi d'examiner les politiques et procédures correctionnelles sur les plaintes individuelles et de faire des recommandations à ce sujet. C'est pour s'assurer que les secteurs systémiques à problèmes sont déterminés et les problèmes réglés de façon appropriée. Cette responsabilité ne peut pas être exercée, si le SCC n'apporte pas sa collaboration de façon continue, objective et opportune. J'aurai le plaisir de travailler avec la commissaire au cours de la prochaine année. Nous pourrions ainsi réellement assumer nos responsabilités collectives à l'égard des secteurs à problèmes.

La réinsertion réussie, sécuritaire et rapide est plus probable lorsque les programmes de réadaptation axés sur des éléments de preuve solides sont exécutés dès le début et tout au long de la période de détention du délinquant. Ces programmes peuvent viser des problèmes comme la maîtrise de la colère et les attitudes antisociales. D'autres programmes, comme l'acquisition des compétences en matière d'emploi et l'éducation, doivent aussi être accessibles aux délinquants pour mieux les équiper en vue de leur retour éventuel dans la collectivité.

Il est également important de fournir des services psychologiques et psychiatriques aux délinquants qui souffrent de troubles mentaux comme la schizophrénie et la dépression. Le fait de ne pas tenir compte de ces questions nuira à la sécurité publique et jettera le doute sur la capacité des autorités correctionnelles et des responsables de la mise en liberté de respecter leur mandat.

Même si des progrès ont été réalisés au cours de la dernière année, le SCC continue de faire face à des difficultés importantes et persistantes en ce qui a trait aux trois éléments fondamentaux énoncés ci-dessus. Le BFC est toujours préoccupé par les questions non réglées touchant les droits de la personne et les lacunes en matière de responsabilisation, et du fait de ne pas avoir réussi à maximiser les possibilités de réinsertion sécuritaire des délinquants dans la collectivité.

Il y a toujours des cas où le cadre juridique et politique régissant le système correctionnel fédéral n'est pas appliqué de façon uniforme, ce qui entraîne une restriction injustifiée des droits des délinquants. Les méthodes de contrôle de la responsabilisation demeurent faibles dans plusieurs secteurs.

Trop souvent nous nous trouvons dans des situations où le SCC n'est pas disposé à assumer la responsabilité lorsqu'il y a atteinte aux droits de la personne ni à remédier rapidement à la situation. Les problèmes de responsabilité de gestion reviennent tout le temps — engagements pris mais non respectés; plans d'action élaborés mais non réalisés; recommandations du BFC rejetées à répétition et questions systémiques sous-jacentes demeurant sans solution.

De nombreuses questions remontant aux années passées font toujours l'objet d'un examen actif par le SCC. La violence dans les établissements et les blessures subies par les détenus préoccupent le BFC et le SCC depuis plusieurs années. L'année passée, plus d'un millier de délinquants avaient besoin de soins médicaux à la suite d'agressions, de bagarres ou de blessures auto-infligées. D'autres, soit environ un millier de délinquants, ont subi des blessures accidentelles. Dans 800 cas, on a dû avoir recours à la force dans les établissements fédéraux l'an passé et, dans environ 20 % des cas, des agents chimiques ont été utilisés. Ces incidents sont pour le moins troublants.

Le processus d'enquête du SCC continue d'être non conforme aux exigences politiques liées à l'analyse et à l'examen des enquêtes sur des incidents impliquant la mort ou des blessures corporelles graves parmi les détenus. Cette question nous préoccupe grandement, et une suite y sera donnée.

Responsabilisation

La responsabilisation et la transparence dans le processus de prise de décision sont les caractéristiques fondamentales d'un système correctionnel conforme et efficace.

Depuis l'adoption de la Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile l'année passée, la ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile a un rôle et des responsabilités claires qui consistent à établir les priorités stratégiques des organismes de son portefeuille, notamment celui du SCC. La ministre a le pouvoir de lancer, de recommander, de coordonner, de mettre en application ou de promouvoir les politiques, programmes ou projets liés à la sécurité publique. Le BEC a été encouragé par la réponse de la ministre aux recommandations du rapport annuel de l'an dernier, et appuie entièrement le rôle de la ministre et son engagement de veiller à la responsabilisation du système correctionnel fédéral pour les Canadiens et Canadiennes et le Parlement.

La réinsertion sociale des délinquants

La loi habilitante du Service correctionnel du Canada, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, prend appui sur le principe selon lequel la réadaptation réussie et la réinsertion sécuritaire des délinquants dépendent du traitement humain et des formes le moins restrictives possible de garde et de surveillance, tout en assurant la sécurité publique. La Loi prescrit que des mesures raisonnables soient prises pour que les conditions de vie et de travail des délinquants soient saines, et que les pratiques portant atteinte à la dignité de la personne soient inexistantes. Tous les instruments de protection des droits de la personne internationaux et nationaux affirment que les personnes dépourvues de leur liberté ont le droit d'être traitées avec équité et ne pas subir des traitements ou des punitions cruels, inhumains ou dégradants. Il faut respecter les normes en matière de droits de la personne, non pas parce qu'elles sont imposées par les lois internationales et nationales, mais parce qu'elles sont plus efficaces que toute autre solution connue — pour les délinquants, le personnel du système correctionnel et toute la société. Le respect des droits de la personne augmente, mais ne garantit pas, la possibilité de pouvoir mettre en liberté des citoyens plus responsables plus rapidement.

Traitement humain

La réadaptation réussie et la réinsertion sécuritaire des délinquants dépendent du traitement humain et des mesures le moins restrictives possible de garde et de surveillance, dans des circonstances où la sécurité publique ne risque pas d'être compromise.

La responsabilisation du personnel de première ligne et des cadres supérieurs

1. encourage au respect des droits de la personne et veille à leur application;
 2. empêche la violation des droits de la personne;
 3. relève et règle les cas de violation des droits de la personne.
- S'il est appliqué de façon efficace, le cadre peut aider à prévenir les cas de violation des droits de la personne, à les relever et à les régler, afin que ces incidents ne se produisent plus. Les employés et cadres supérieurs peuvent respecter le cadre seulement s'ils ont une bonne compréhension des règles régissant les droits de la personne.
- Le cadre national et international du Canada régissant les droits de la personne a été créé pour s'assurer que le système correctionnel :
4. les autorités correctionnelles doivent appliquer « les mesures le moins restrictives possible » dans l'exercice de leurs responsabilités concernant la sécurité publique.
- L'observation de l'un des quatre énoncés ci-dessus nuit à la sécurité publique, parce qu'elle entrave la réadaptation des délinquants. Ceux-ci peuvent par exemple participer à des programmes très importants et appropriés de réadaptation visant à réduire le risque de récidive; cependant, si les délinquants vivent dans un milieu non équitable où les droits de la personne ne sont pas respectés, les bienfaits du traitement peuvent être réduits ou se dissiper complètement. Un milieu où les droits de la personne sont respectés favorise un changement pour le mieux, alors qu'un milieu où abus et manque de respect se côtoient a un effet contraire.

La responsabilisation est essentielle dans notre régime démocratique. La responsabilisation et la transparence dans le processus de prise de décision sont les caractéristiques fondamentales d'un système correctionnel conforme et efficace.

Le SCC doit posséder les moyens, stratégies et méthodes pour évaluer son rendement et pouvoir montrer au Parlement et aux Canadiens et Canadiennes l'efficacité et l'équité de ses décisions. La structure de gouvernance générale doit être adaptée de manière qu'elle permette prévenir, de détecter, d'intervenir et de régler rapidement les cas de violation des lois et politiques.

La responsabilisation dans le système correctionnel signifie être sensible aux questions préoccupantes soulevées par les délinquants. Les organismes autorisés, notamment le SCC et le BEC, doivent répondre aux questions des délinquants objectivement et rapidement et prendre les mesures correctives. On sait bien que la responsabilisation et la gouvernance dans un organisme du calibre du SCC posent des difficultés de gestion. Par conséquent, il est nécessaire d'avoir une autorité centrale ferme, pour voir à ce que les employés de première ligne, les gestionnaires et cadres supérieurs comprennent leurs responsabilités et les assument pleinement de manière à pouvoir rendre des comptes s'il le faut. Les syndicats doivent aussi accepter et promouvoir le double rôle du maintien de la sécurité et de l'assistance, composantes intrinsèques du système correctionnel.

Les droits de la personne dans le milieu correctionnel

Le respect et la protection des droits et libertés fondamentaux de la personne doivent être les éléments principaux de toute tentative correctionnelle. Les responsables et fonctionnaires normaux des employés du système correctionnel — comme le recours à la force, les fouilles, le placement en isolement et le transfertement à une unité de sécurité plus élevée — empiètent considérablement sur les droits des délinquants. Le SCC a un grand pouvoir sur tous les aspects de la vie des délinquants. Pour cette raison, les mesures prises par le SCC doivent tenir compte de la primauté du droit et respecter les dispositions législatives sur la protection des droits de la personne prévues par la loi.

Les droits de la personne sont des garanties légales universelles qui protègent les personnes et groupes de personnes contre les actions qui empiètent sur leur liberté et leur dignité. Les obligations en matière de droits de la personne établies par le Canada sont conçues à partir de plusieurs traités, conventions et déclarations internationaux¹, de lois nationales² et de textes constitutionnels³. Ensemble, ces obligations forment la pierre angulaire sur laquelle se fondent les activités du SCC. En respectant les droits des délinquants, nous, comme société, transmettons un message ferme selon lequel chacun de nous, peu importe les circonstances, la race, l'état civil, le sexe ou la religion, doit être traité avec respect et dignité.

Droits de la personne

Le respect et la protection des droits et libertés fondamentaux de la personne doivent être les éléments principaux de toute tentative correctionnelle.

Les obligations en matière de droits de la personne du SCC peuvent être résumées en quatre points principaux :

1. la sécurité des employés du système correctionnel, des délinquants et de toute la société doit être primordiale;
2. le délinquant continue à jouir des droits et privilèges reconnus à tout citoyen, sauf de ceux dont la suppression ou restriction est une conséquence nécessaire de la peine qui lui est infligée;
3. les décisions touchant les délinquants doivent être prises de façon équitable et catégorique conformément aux dispositions législatives et aux politiques;

¹ Par exemple : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention contre la torture et l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus.

² Entre autres figurent la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et la Loi canadienne sur les droits de la personne.

³ Un exemple de la Charte canadienne des droits et libertés.

Les trois éléments fondamentaux



L'année dernière, j'ai eu la possibilité de visiter plusieurs établissements correctionnels dans différentes collectivités du Canada et de rencontrer plusieurs intervenants du système correctionnel. Au cours de mes déplacements, j'ai pu constater qu'il existait trois éléments fondamentaux pour que le système correctionnel fédéral puisse atteindre ses deux objectifs prévus par la loi : 1) garde et surveillance sécuritaires et humaines et 2) aide à la réadaptation des délinquants et à leur retour dans la collectivité comme citoyens respectueux des lois. Les trois éléments fondamentaux en question sont les suivants :

1. la nécessité absolue d'encourager une culture solide fondée sur les droits de la personne au sein du SCC;

2. l'exigence selon laquelle les employés et les cadres supérieurs du SCC doivent être tenus pour responsables de l'application qu'ils font des lois et des politiques;

3. l'exigence d'aider les délinquants à une réinsertion rapide et sécuritaire dans la collectivité.

Le rapport annuel de cette année est structuré différemment des années passées. Il est divisé en deux parties : la première porte sur les trois éléments fondamentaux, la deuxième, sur les secteurs préoccupants dans le traitement des délinquants sous responsabilité fédérale.

Je commence par les trois éléments fondamentaux, parce qu'il est important pour tout le monde que le système correctionnel respecte les lois régissant le traitement équitable et efficace des détenus. L'application de la loi et la prise de décisions équitables sont des composantes essentielles au renforcement de la sécurité dans les pénitenciers, pour les employés et les détenus. En fin de compte, en adoptant une approche axée sur les droits de la personne, il est plus probable que le système correctionnel mettra en liberté des citoyens respectueux des lois.

Message de l'enquêteur correctionnel

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport annuel de 2004-2005 du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) du Canada.

L'année passée a été difficile pour tous ceux qui travaillaient dans le système correctionnel à cause des circonstances tragiques qui ont coté la vie à Mme Louise Pargeter, une agente de libération conditionnelle tuée dans l'exercice de ses fonctions à Yellowknife le 6 octobre 2004. Événement tragique qui nous rappelle les défis difficiles et parfois dangereux auxquels sont confrontées les autorités correctionnelles.

Bureau de l'enquêteur correctionnel

La partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition confère à l'enquêteur correctionnel le rôle d'ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. La principale fonction du BEC est de faire enquête sur les plaintes individuelles des délinquants et de les régler. Il incombe aussi au BEC d'examiner les politiques et procédures du Service correctionnel du Canada liées aux plaintes des délinquants et de faire des recommandations à ce sujet, pour que les secteurs systémiques préoccupants soient repérés et traités de façon appropriée.

- Encore cette année, le Service correctionnel du Canada (SCC) a fait des progrès importants dans certains secteurs préoccupants clés :
- Le SCC se prépare à lancer le premier projet pilote sur les pratiques de tatouage sécuritaires dans six pénitenciers. C'est une initiative importante pour arrêter la propagation des maladies infectieuses et montrer l'engagement du SCC à l'égard de l'amélioration de la santé publique.
 - Le SCC a fait des progrès importants en ce qui concerne le niveau de conformité aux exigences des politiques et procédures sur le « recours à la force ».
 - Le SCC utilise davantage les ententes avec les collectivités autochtones sur la garde et la surveillance des délinquants autochtones dans la région des Prairies. De plus, les programmes visant les Autochtones qui sont exécutés par le SCC semblent être de plus en plus acceptés par les délinquants autochtones.
 - Nous avons remarqué une grande amélioration en ce qui concerne le traitement au niveau institutionnel des plaintes déposées par les détenus contre la Couronne : les plaintes ont en effet plus tendance à être traitées dans les délais prescrits.
 - Cette année marque la fermeture de la dernière unité colocalisée, où des délinquantes étaient détenues dans des pénitenciers pour hommes.



SERVICES DE SANTÉ MENTALE 58

Recommandation 1a)
Recommandation 1b)

DÉLINQUANTES 59

Recommandation 2

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES 60

Recommandation 3a)
Recommandation 3b)

GRIEFS DES DÉTENU·ES, ALLÉGATIONS DE HARCELEMENT ET INCONDUITES
DU PERSONNEL 60

Recommandation 4a)
Recommandation 4b)

PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES 62

Recommandation 5

GESTION DE LA POPULATION CARCÉRALE 62

Recommandation 6a)
Recommandation 6b)

CLASSEMENT DES DÉLINQUANTS SELON LE NIVEAU DE SÉCURITÉ 64

Classement des délinquants selon le niveau de sécurité 64
Recommandation 7

Classement des délinquants purgeant une peine à perpétuité 64
Recommandation 8

ANNEXE A 66

ANNEXE B 68

Table des matières

Message de l'enquêteur correctionnel 1

Les trois éléments fondamentaux 3

1. Les droits de la personne dans le milieu correctionnel 5

2. La responsabilisation du personnel de première ligne et des cadres supérieurs. 6

3. La réinsertion sociale des délinquants. 7

Examen des principaux secteurs à problèmes 11

1. Services de santé mentale 13

2. Délinquantes. 15

3. Délinquants autochtones. 17

4. Griets des détenus, allégations de harcèlement et inconduite des employés 19

5. Préparation de cas et accès aux programmes. 21

6. Gestion de la population carcérale 22

7. Classement des délinquants selon le niveau de sécurité 25

8. Réponse de la ministre au Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2003-2004. 29

Conclusion 30

Annexe A : Statistiques 33

Annexe B : Réponse de la ministre au Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2003-2004 45

Annexe C : Résumé des recommandations 51

RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA AU 32^e RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL 2004-2005 55

INTRODUCTION 57



Rapport annuel DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

2004-2005



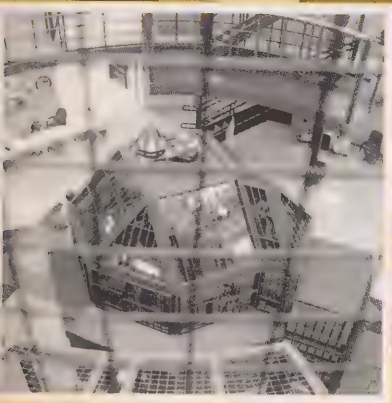


The Correctional Investigator
Canada

L'Équipeur correctionnel
Canada



CA1
SG20
- A56



Annual Report of the Office of the Correctional Investigator 2006-2007

Canada



The Correctional Investigator
Canada

L'Enquêteur correctionnel
Canada

P.O. Box 3421
Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

C.P. 3421
Succursale "D"
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

June 29, 2007

The Honourable Stockwell Day, P.C., M.P.
Minister of Public Safety
House of Commons
Ottawa, Ontario K1A 0A6

Dear Minister:

In accordance with section 192 of the *Corrections and Conditional Release Act*, it is my privilege to submit to you the 34th Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

Howard Sapers
Correctional Investigator



TABLE OF CONTENTS

Correctional Investigator's Message	3
--	----------

Twelve Key Barriers to Public Safety	7
---	----------

1. Full Implementation of the CSC Mental Health Strategy9
2. Full Implementation of the CSC Aboriginal Strategy9
3. Staff Training9
4. Program Capacity and Timely Access to Programs10
5. Security Classification and Over-Classification10
6. Professionally Accepted Standards and Health Care Accreditation11
7. Population Management11
8. Data Collection and Analysis12
9. Communicable Diseases and Harm Reduction Initiatives12
10. Lessons Learned and Best Practices13
11. Unescorted Temporary Absences and Work Releases13
12. Human Resources Issues13

The Correctional Service of Canada's Five Key Priorities	15
---	-----------

1. Safe Transition of Eligible Offenders into the Community17
2. Safety and Security for Staff and Offenders in Our Institutions18
3. Enhanced Capacities to Provide Effective Interventions for First Nations,
Métis and Inuit Offenders20
4. Improved Capacities to Address Mental Health Needs of Offenders23
5. Strengthened Management Practices24

Other Activities	27
-------------------------------	-----------

Conclusion	28
-------------------------	-----------

Annex A: Statistics	29
----------------------------------	-----------

Response of the Correctional Service of Canada	39
---	-----------





CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S MESSAGE

Ombudsman offices, such as the Office of the Correctional Investigator (OCI), have been established in Canada and throughout the world because of an increasing acknowledgement of the need to protect individual rights and enhance the accountability of public institutions. Ombudsman offices have come to be regarded as useful and effective instruments to help citizens secure fair treatment from their governments. Like other traditional ombudsman offices, the OCI exercises influence rather than power. We cannot compel compliance with our recommendations. However, as a democratic institution established by Parliament, the OCI is well placed to conduct thorough objective reviews and then cause the Correctional Service of Canada (CSC) to change decisions that do not comply with law and policy, or that raise issues of fairness.

Maintaining an effective external avenue of recourse in the correctional context is crucial. Prisons are by nature closed institutions, often far from the public eye, where one group of people has considerable power over another. However well prisons are run, the potential for abuse is always present, and governments

have established independent oversight mechanisms to ensure that all its citizens are treated with dignity and fairness, and in accordance with the rule of law.

To be most effective, oversight by ombudsman offices requires that both the ombudsman offices and the organizations they oversee understand and mutually respect each other's roles and responsibilities, and adopt a constructive and positive approach. By and large, my Office and the Correctional Service of Canada have developed such a relationship, and I am convinced of the Correctional Service's commitment to rectifying identified issues. In fact, with the close cooperation of the Correctional Service, my staff has again addressed more than 7,500 individual offender inquiries and complaints in the past year. Without the Correctional Service's commitment to helping my staff address and resolve issues, this Office would not have been able to carry out its important public safety mandate.

The workload at the OCI has been growing in recent years. Many complaints have become more difficult to address, in part due to the increasing number of federal offenders with significant mental health issues

housed in Canada's penitentiaries. Furthermore, as policy and legal issues become increasingly complex, it takes more time and effort to thoroughly review and investigate complaints. Again this year, workload pressures have challenged our ability to effectively carry out our legislative mandate. We will continue to pursue additional resources to ensure the Office addresses these pressures.

I will take this opportunity to convey my sincere appreciation and admiration for the work my staff has accomplished again this year, as it has been an especially challenging time for my Office. In November 2006, after over two and a half years of auditing work, the Auditor General (AG, Chapter 11) reported alleged improprieties by a previous Correctional Investigator. The audit covered the period between 1998/99 and 2003/04. The report also raised concerns regarding governance, financial management and human resources policies. The Office acted promptly and decisively to address these concerns, a task that included initiating the recovery efforts recommended in the audit report. This work, however necessary, took many of my employees and me away from our mandated duties of addressing and investigating offender complaints. However, my Office was able again this year to carry out its legislative mandate with a high degree of professionalism and enthusiasm. I cannot thank my employees enough for their dedication, hard work and invaluable contribution.

The next fiscal year promises to be another very demanding one for the OCI, as workload will continue to increase. We are also well aware of the serious challenges the Correctional Service faces in delivering on its own mandate and sustaining its contribution to public safety, due in part to the changing offender profile and escalating costs. As indicated in its 2006/07 Report on Plans and Priorities, 90% of the Correctional Service's expenditures are for non-discretionary costs, such as salaries, utilities, food, medical services and maintenance of its aging facilities. These costs are driven, in part, by factors beyond the Correctional Service's control.

As a result, the Correctional Service has limited and diminishing flexibility to enhance its capacity to carry out its legislative mandate—in particular, to deliver reintegration services and support. This Office believes that the Correctional Service's budget stringency is now having predictable results: the Correctional Service requires significant new, permanent funding to fully discharge its public safety mandate. The significant resource gaps the Correctional Service has identified must be addressed quickly and comprehensively to ensure effective correctional operations that will keep our institutions and communities safe and secure.

In its March 2007 federal budget, the Government of Canada recognized the critical nature of the situation. It allocated new money to temporarily alleviate the Correctional Service's current financial pressures. The Minister also established the Correctional Service Canada Review Panel to examine the Correctional Service's capacity to fulfill its public safety mandate. It is my sincere hope that the Panel will provide recommendations that will resolve these resource issues and allow the Correctional Service to address the public safety barriers identified in this report. The Correctional Service can no longer be expected to do more with less.

In its last two Reports on Plans and Priorities (2006/07 and 2007/08), the Correctional Service has identified the following five key priorities to guide its efforts to deliver the best possible correctional results consistent with its mandate:

1. **Safe transition of eligible offenders into the community.**
2. **Safety and security for staff and offenders in our institutions.**
3. **Enhanced capacities to provide effective interventions for First Nations, Métis and Inuit offenders.**
4. **Improved capacities to address mental health needs of offenders.**
5. **Strengthened management practices.**

This year's OCI Annual Report will address issues of offender concern related to the Correctional Service's five key priorities. My Office agrees that action on these priorities will go a long way toward addressing longstanding areas of offender concern. Last year's Annual Report detailed the correctional outcomes that I believe the Correctional Service needs to move toward. The Correctional Service's response to that report and its subsequent performance in improving those correctional outcomes have been limited. Moreover, the Correctional Service significantly altered its approach last year by moving away from making firm commitments to fully address the issues of offender concern identified in my report. I hope that this year the Correctional Service will demonstrate its responsiveness by addressing the underlying issues related to my recommendations. My Office is committed to continuing to engage in a constructive dialogue with the Correctional Service and to moving forward on many longstanding areas of offender concern.

For the most part, the Correctional Service's five key priorities reflect legislative requirements. Whatever the reasons for the challenges that hinder the Correctional Service's efforts to meet these requirements, Canadians—including parliamentarians—expect the Correctional Service to be able to fulfill its mandate. Anything less can have negative public safety consequences. Therefore, in this year's Annual Report, I will reflect on areas of offender concern by first commenting on existing significant barriers to public safety. Then I will make recommendations related to the Correctional Service's five key priorities.

Howard Sapers
Correctional Investigator



TWELVE KEY BARRIERS TO PUBLIC SAFETY

1. Full Implementation of the CSC Mental Health Strategy
2. Full Implementation of the CSC Aboriginal Strategy
3. Staff Training
4. Program Capacity and Timely Access to Programs
5. Security Classification and Over-Classification
6. Professionally Accepted Standards and Health Care Accreditation
7. Population Management
8. Data Collection and Analysis
9. Communicable Diseases and Harm Reduction Initiatives
10. Lessons Learned and Best Practices
11. Unescorted Temporary Absences and Work Releases
12. Human Resources Issues

Over the years, the Office has identified many barriers that restrict the Correctional Service's ability to maximize its positive impact on public safety. We acknowledge that some of the 12 barriers to public safety listed below may be related to the changing offender profile and resource issues. Others, however, can be addressed using existing resources. All 12 barriers are rooted in legislative requirements. Not addressing them will increasingly have negative public safety consequences.

1. Full Implementation of the CSC Mental Health Strategy

This Office supports the Mental Health Strategy that the Correctional Service's Executive Committee approved in July 2004. The Correctional Service acknowledged at that time that it needs to build mental health care capacity to address the following areas where there are gaps in its services:

- early mental health screening and assessment on admission;
- coordinated and comprehensive primary mental health care;
- intermediate-level care for offenders with mental health disorders;
- acute care treatment centres; and
- ongoing mental health support for offenders on conditional release (community care).

We will enhance public safety if we ensure that offenders with mental illnesses receive adequate mental health care during their period of incarceration before they are released back into the community. We believe that permanent resources dedicated to implementing the entire strategy are needed to fully address this important priority. This Office notes the commitment of funds in the recent budget and is encouraged that the government-appointed panel reviewing the operations of the Correctional Service will address this issue.

2. Full Implementation of the CSC Aboriginal Strategy

The gaps in correctional outcomes between Aboriginal and other offenders are widening. Urgent action, leadership and resources are required to implement a comprehensive Aboriginal strategy that will reverse the disturbing trends highlighted in previous OCI annual reports. The Correctional Service must continue its efforts to build capacity for and increase use of section 84 and section 81 agreements with Aboriginal communities.¹ We believe that dedicated resources and renewed governance—including the re-establishment of the National Aboriginal Advisory Committee, as required by section 82 of the legislation—are urgently needed to address this important priority.

3. Staff Training

Lack of comprehensive training can be a significant barrier to ensuring public safety. In many of the Correctional Service's incident investigations, the lack of training is flagged as an important, if not key, issue. Without investments in continuous learning and training, organizations regress and staff morale may decline. We are aware that many training sessions were cancelled or postponed over the last year for budgetary reasons. This is unfortunate as we believe there are several areas where training could help the Correctional Service better deliver its public safety mandate.

- Use of force: Training has too often been the victim of budget constraints. As a result, mandatory training such as firearm certification has often been the only training delivered. The CSC Security Branch has clearly identified the pressing need for ongoing training in the use of force that goes beyond firearm training.
- Cultural competencies: Training and other

1. Sections 81 and 84 of the *Corrections and Conditional Release Act* provide for the direct involvement of Aboriginal communities in supporting timely conditional release.

initiatives related to cultural competencies, including ethno-cultural training and awareness, have been limited and fragmented.

- **Mental health:** Training for all front-line employees is urgently needed to ensure staff appropriately responds to mental health-related behaviour.
- **Women offenders:** All front-line staff in women's institutions should receive annual refresher training in women-centered approaches, in accordance with the recommendation of the Canadian Human Rights Commission. In addition, women-centered training should be delivered to all community parole officers supervising women offenders.
- **Administrative segregation:** Refresher training in this key area of corrections, where high staff turnover is common, is required to ensure enhanced compliance with the law and policy, and fair decision-making.
- **Suicide:** Suicide prevention training needs to be a consistent part of ongoing training for all CSC front-line institutional and community employees, and staff must rigorously adhere to policy.

4. Program Capacity and Timely Access to Programs

Limited program capacity affects the ability of offenders to carry out their correctional plans, thereby delaying their safe reintegration into the community. Timely and gradual release into the community provides for longer supervised periods of release, which has proven to be the most effective way to safely reintegrate offenders into the community. We have identified the following barriers to reintegration—many of which the Correctional Service will need resources to address—in the areas of timely case preparation and access to programs:

- a lack of employment and skill development opportunities within and outside institutions;
- long waiting lists for programs in most regions,

resulting in programs being provided late in the offender's sentence, beyond his or her parole eligibility dates;

- waivers, postponements and withdrawals of National Parole Board hearings related to program access;
- a shortage of program facilitators and program officers, especially those with the skill sets required to deliver Aboriginal-specific programming;
- limited access to programs in the community, especially for women and Aboriginal offenders;
- limited or no anti-gang programming in most institutions—meaning that, by default, reliance on segregation is quickly becoming the norm in this area;
- delays in evaluation and national implementation of Aboriginal programming; and
- the chronic shortage of Aboriginal-specific core programming in maximum-security institutions, which means that Aboriginal offenders cannot carry out their correctional plans and transfer to lower-security institutions where Aboriginal programs are available.

5. Security Classification and Over-Classification

The inappropriateness of security classification tools for women and Aboriginal offenders has been identified as a serious issue for over a decade. The Correctional Service has taken some positive steps to redevelop its scales for women offenders and is now redesigning its scales for Aboriginal offenders. From our point of view, the Correctional Service continues to over-classify Aboriginal and women offenders. In addition, we feel it has not responded to this important issue in a timely way, given the well-documented evidence and research available on the topic.

6. Professionally Accepted Standards and Health Care Accreditation

For years, health care issues have been a primary reason for offender complaints to this Office and the Correctional Service's internal grievance process. By law, the Correctional Service must provide essential health care services to every inmate in accordance with professionally accepted standards.

To help ensure that it was meeting this obligation, the Correctional Service committed to having all of its health care units, regional hospitals and regional treatment centres accredited. While accreditation of treatment centres began in the mid-1990s, the accreditation process for regional hospitals and health care units did not start until 2001. Accreditation involves a detailed examination of an organization's services and methods of operation.

The Correctional Service asked the Canadian Council on Health Services Accreditation (CCHSA) to help it examine and improve the quality of care and service it provides to inmates. In last year's Annual Report (2005/06), we noted that CCHSA fully accredited only 3 of the 29 health care facilities (10%) it visited for that purpose. This situation is unacceptable. We urge the Correctional Service to continue its efforts to prepare all of its remaining health care facilities to be accredited. That task includes making accreditation of the last unaccredited regional treatment centre a priority.

7. Population Management

After years of calls for fundamental reforms, the Correctional Service continues to place offenders in administrative segregation and other restrictive environments as its main tool for resolving disputes and tensions in penitentiaries. Over the last 10 years,

several internal and external reports have noted fairness and non-compliance issues related to the management or administration of segregation. They have recommended the independent adjudication of segregation cases as the only way to effectively promote legal compliance in this area. The Correctional Service has consistently rejected independent adjudication and continues to argue that an enhanced internal segregation review process can achieve fairness and compliance with the rule of law.

As the Correctional Service continues its attempts to improve its internal processes, the situation of segregated offenders continues to deteriorate, as many more offenders are spending extended periods in segregation.

Over the years, the Correctional Service has introduced many different offender sub-populations, such as transition units. While we support the concept of transitional units as a **temporary**, less restrictive, alternative to administrative segregation, we note that many offenders in some CSC regions now serve a significant part of their penitentiary sentence in these units. As a result, they do not benefit from a proactive reintegration strategy and formal regular reviews, which are legally afforded to offenders in administrative segregation. Spending extensive periods removed from the general population, with limited access to programming and services, prevents offenders from working on their correctional plans and on ways to safely reintegrate into the community.

We are also increasingly concerned about the overall distribution of offenders by security level within CSC facilities. Many medium-security institutions are overcrowded and have excessive program waiting lists, while some minimum-security institutions are running below capacity. The National Parole Board grants a significant number of conditional releases to offenders held in medium-security institutions—a fact that raises many questions about the Correctional Service's process of classifying offenders. Interestingly, many of the offenders who are kept at medium-security institutions until their conditional release into the community receive positive recommendations for

release from their institutional CSC parole officers. We are especially concerned about the impact of the Correctional Service's population management practices as they relate to Aboriginal offenders.

8. Data Collection and Analysis

One of the areas of concern common to almost all identified systemic issues is the Correctional Service's lack of reliable data and limited analytical activity. Over the years, we have made several recommendations to the Correctional Service about improving its data collection and capacity for analysis. In 2005, the Correctional Service advised us that it had convened a national committee with "expertise in data reporting and analysis to discuss how best to produce meaningful and quality reports on an ongoing basis." Further, the Correctional Service advised us that its Performance Assurance Sector "will now be providing expertise to ensure the quality of the analysis." These initiatives have yet to produce the desired outcome—consistent, high-quality reports that provide management with the information it needs to make informed, timely decisions.

An organization must monitor its progress to ensure that its programs and services are achieving desirable outcomes. In the past, the Correctional Service committed to improving its data collection, but this past year, that commitment eroded. Quarterly reports have become annual reports, key correctional outcomes are no longer closely monitored and overall data quality has not improved. We found little evidence of either consistent, accurate information collection or in-depth analysis in key areas where improvements are urgently required, including timely and safe reintegration, inmate injuries and deaths, use of force, Aboriginal offenders, visible and ethnic minorities, mental health issues, grievances and offenders with disabilities. Previous OCI annual reports provide details on these areas.

9. Communicable Diseases and Harm Reduction Initiatives

Inmates are 7 to 10 times more likely than the general Canadian population to be living with HIV, and 30 times more likely to have hepatitis C. As the great majority of offenders eventually return to the community, it is imperative that the Correctional Service take all reasonable steps to protect offenders from contracting infectious diseases and potentially spreading them in the community upon their release.

The spread of blood-borne disease within penitentiaries is partly linked to intravenous drug use. Drug interdiction alone can only go so far in reducing the rate of infection among the offender population. Over the last nine years (1998/99 to 2006/07), the Correctional Service has spent significantly more time and money on efforts to prevent drugs from entering its institutions. A measure of the success of these efforts is the percentage of positive urinalysis samples, which indicate drug use. Institutional random urinalysis has shown that drug use declined by less than 1 percentage point between 1998/99 and 2006/07. In fiscal 2006/07, the rate of positive samples was 12.0% (837 positives out of 6,957 urinalysis samples taken in CSC institutions). Nine years earlier, it was 12.8%.

It is clear that the measures to reduce drug use have had only limited impact. Given this reality, and the fact that even greater financial resources and interdiction efforts may likely realize only limited gains, the Correctional Service must move beyond existing harm reduction initiatives of education, methadone treatment, condoms and bleach. It must implement a broader range of initiatives that have reduced transmission of infectious diseases in other jurisdictions without compromising the safety of staff and offenders.

10. Lessons Learned and Best Practices

A learning organization develops strong processes for providing continuous feedback to its senior managers, so that it can minimize mistakes, and share and implement best practices across the organization. This approach also requires mechanisms to maintain corporate memory, regardless of staff turnover. We observed several key areas where the Correctional Service could improve such continuous learning.

- **Use of force:** Some penitentiaries rely heavily on use of force, while others appear to be managing offenders using less restrictive alternatives. The Correctional Service needs to review these discrepancies to ensure consistency and compliance with legal and policy requirements for use of force.
- **Inmate injuries and deaths:** Given the vast amount of information available from its internal investigative reports, the Correctional Service must have a rigorous process for sharing and implementing best practices.
- **Aboriginal offenders:** There is no shortage of innovative local initiatives, programs and best practices, but they are not being transferred across security classifications and regions. (Reports and recommendations from the Correctional Service's Health Care Advisory Committee are excellent. We would expect that the National Aboriginal Advisory Committee, once re-established, could provide similar leadership on Aboriginal issues.)
- **Grievances:** The CSC internal grievance system is one of the best sources of information and should be used to identify and proactively address systemic issues. Unfortunately, the Correctional Service's methods for collecting and collating this data do not allow it to routinely conduct meaningful analyses, or to develop, implement and monitor cost-effective strategies to prevent future complaints.

11. Unescorted Temporary Absences and Work Releases

Unescorted temporary absences and work releases are an important element of the safe and gradual reintegration of many offenders into the community. These forms of conditional release are largely under the purview of the Correctional Service. Over the past decade, the Correctional Service has significantly reduced their use, despite their high success rate. The lack of work release options for women offenders is especially worrisome, as work releases can significantly improve an offender's ability to move successfully into the community.

12. Human Resources Issues

The Correctional Service has developed a comprehensive and noteworthy human resources plan. To improve its ability to deliver on its mandate, the Correctional Service has determined that it must continue to increase the proportion of Aboriginal workers **at all levels**, beyond employment equity requirements, paying specific attention to institutions with significant Aboriginal offender populations.

The Correctional Service's ability to carry out its legislative mandate in the area of health care rests in part on its capacity to recruit and retain experienced health care professionals and program facilitators. The short-term nature of the funding for the Mental Health Strategy hinders the Correctional Service's efforts to recruit experienced health care professionals.

THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA'S FIVE KEY PRIORITIES

1. Safe Transition of Eligible Offenders into the Community
2. Safety and Security for Staff and Offenders in Our Institutions
3. Enhanced Capacities to Provide Effective Interventions for First Nations, Métis and Inuit Offenders
4. Improved Capacities to Address Mental Health Needs of Offenders
5. Strengthened Management Practices

1. Safe Transition of Eligible Offenders into the Community

We know that evidence-based programming and treatment can significantly reduce re-offending, and we praise the Correctional Service for endorsing such programming and treatment approaches. An April 2005 CSC report, *The Safe Return of Offenders to the Community*, provides a detailed inventory of CSC programs and treatment initiatives—such as initiatives related to education, employment, substance abuse, living skills, sex offender treatment, violent offender treatment and family violence—that significantly decreased re-offending.

For almost two decades, this Office raised concerns in its annual reports about the decreasing ability of the Correctional Service to prepare offenders' cases in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. A significant number of these delays related directly to the Correctional Service's inability to provide the required assessments and treatment before an offender's scheduled parole hearing dates. Now, as the Correctional Service faces increasing financial constraints, the situation has become critical. More offenders will return unprepared to the community, where they will be supervised for a shorter period. For the great majority of offenders, timely, gradual and supported reintegration is the most effective way to enhance public safety.

To address some of the issues associated with timely case preparation and access to programs, a Joint Working Group involving the Correctional Service of Canada, the National Parole Board and the Office of the Correctional Investigator was established. In December 2004, the committee issued its *Report on Factors Causing Delays in National Parole Board Reviews*. The report made recommendations to facilitate timely conditional release reviews. It also recommended ensuring that offenders appearing before the Board receive the assistance and programs they need for their eventual safe community reintegration in a timely manner. To date, there is no

evidence that correctional outcomes have improved in the following areas:

- the number of, and reasons for, delays in offenders appearing before the National Parole Board;
- waiting lists for programs included in correctional plans to maximize safe and timely reintegration;
- timely access to programs and services that will significantly reduce the time spent in medium- and maximum-security institutions; and
- the number of offenders involved in unescorted temporary absence (UTA) and work release programs, which have drastically declined over the past decade despite a very high success rate.

Moreover, the Correctional Service has limited capacity to monitor or analyze the above correctional outcomes, or to ensure that its efforts are having positive effects.

We support the Correctional Service's efforts to secure resources to improve timely access to a full range of effective offender programs and treatment. As the Correctional Service itself acknowledges, correctional programming provides "better control and stability in institutions and the community."

1. *I recommend that the Correctional Service secure and commit adequate funding to improve its capacity to provide the required assessments and programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates.*
2. *I recommend that the Correctional Service establish as a priority the timely preparation of cases to appear before the National Parole Board, as per policy. Performance in this key area should be closely monitored and measured on an ongoing basis through increased reporting.*

2. Safety and Security for Staff and Offenders in Our Institutions

Staff and offender safety is paramount, and the Correctional Service has correctly emphasized this fact in its last two Reports on Plans and Priorities.

The Correctional Service has two key fundamental roles: to ensure a safe, secure correctional environment and to help offenders safely reintegrate into the community. To enhance safety, it must allocate resources to both security measures and assistance to offenders. In recent years, the Correctional Service has tended to invest in security measures, often without the same increased attention paid to rehabilitative initiatives. The challenge is to recognize that beyond a certain threshold, additional security investments do not necessarily yield additional public or staff safety benefits. Creating a more controlled environment that does not provide sufficient support and services to offenders may actually decrease the stability of institutions and the potential for offenders' safe and timely reintegration into the community.

The overall level of violence in penitentiaries remains unacceptably high. A key legislative responsibility of the federal correctional system is to ensure that inmates serve their sentences in a safe and secure environment. For years, this Office has expressed concern regarding the extent to which the Correctional Service provides such an environment. Experience shows that mechanisms such as positive, ongoing interactions with offenders and alternative dispute resolution could help diminish institutional violence. Additional mental health services could also improve the situation. Too many vulnerable offenders suffering from mental illnesses are subject to abuse from other offenders, while many more become the subject of avoidable use of force interventions and extensive placements in segregation.

The Deaths in Custody Study

We are concerned about the high number of deaths and injuries in federal institutions. In our last annual report, we stated that the Office was especially concerned about the number of similar findings and recommendations made year after year by the Correctional Service's national investigations, provincial coroners and medical examiners after reviewing inmate deaths. We undertook to conduct a comprehensive review of reports, observations and recommendations dealing with deaths in custody and other matters. Finally, we stated that, in order to reduce the number of fatalities, a timely and systematic follow-up on corrective actions was required to ensure that preventive measures were implemented.

In this context, the Office retained the services of a senior academic from the University of Ottawa to study deaths in custody. Specifically, this project examined all reported deaths—due to factors other than natural causes—that occurred over a five-year period in Canadian federal correctional institutions. The study included all deaths that the Correctional Service had determined were homicides, suicides, overdoses or accidents. The project was designed to identify areas in which improvements might enhance the Correctional Service's ability to prevent or respond to assaults and self-injury in the future.

The Deaths in Custody Study examined 82 reported suicides, homicides and accidental deaths in custody from 2001 to 2005, inclusive. The researcher reviewed CSC board of investigation reports and action plans, coroners' reports, correspondence between CSC and both OCI and coroners' offices, and other documents pertaining to each fatality. The study came to the following conclusions.

- **Finding #1:** *Investigative boards and coroners repeatedly raise several common concerns in a significant number of deaths in custody cases.*
- **Finding #2:** *There is no evidence that the Correctional Service has improved its overall*

capacity to prevent or respond to deaths in custody during the five-year study period.

- **Finding #3:** *The Correctional Service tends to act on the findings and recommendations of boards of investigation, but often disagrees with, or takes no action on, coroners' recommendations.*
- **Finding #4:** *Typically, a significant period of time elapses between an institutional fatality and the Correctional Service's adoption of formal measures to address issues arising from it.*
- **Finding #5:** *It is likely that some of the deaths in custody could have been averted through improved risk assessments, more vigorous preventive measures, and more competent and timely responses by institutional staff.*

The Deaths in Custody Study presents disturbing findings. The report provides evidence that the Correctional Service must enhance its capacity to focus on observations and recommendations related to deaths in custody. The Correctional Service has failed to consistently incorporate lessons learned and implement corrective action over time and across regions, as similar errors are repeated, and similar findings and recommendations are being made time and again. The study also suggests that the Correctional Service resists or fails to reasonably act on a large proportion of coroners' findings and recommendations, compared to the findings and recommendations of its own boards of investigation. The report concludes that "...the Service fell short in implementing its own policies and practices, and in doing everything possible to avert a fatality."

Beginning in 2005, the Correctional Service launched three initiatives to improve its capacity to respond to serious incidents and deaths in custody: it introduced emergency protocols for all institutional health centre nurses; implemented policy changes that addressed first responder responsibilities; and improved mandatory training for all nurses. To date, the Correctional Service has not reported on the impact of these measures.

The Correctional Service has indicated a willingness to address many of the Deaths in Custody Study's findings. We are currently in talks with the

Correctional Service in an attempt to make sure that it adheres to—or, in some instances, alters—existing procedures and practices to ensure **timely**

- convening of investigations;
- meaningful analysis of completed investigation reports;
- approval by the Correctional Service's Executive Committee (EXCOM) of recommendations and action plans developed in response to national investigative reports; and
- consistent implementation, follow-up and monitoring of actions taken in response to approved recommendations.

The Correctional Service has already committed to improving the timeliness and effectiveness of the investigation process, and to enhancing its mental health capacity and responsiveness to incidents. This initial undertaking is encouraging, and we look forward to further steps to fully address the areas of concern identified in the Deaths in Custody Study. We hope that this collaborative approach will result in significant improvements.

3. *I recommend that the Correctional Service establish a timely process whereby its Executive Committee approves the development of action plans in response to investigative reports into inmate deaths or major injuries. In no case should this process last longer than six months from the date of the incident.*
4. *I recommend that the Correctional Service develop an action plan on the steps it will take to establish a new process to ensure consistent and timely implementation, as well as regular follow-ups, of its recommendations, and those of coroners and medical examiners.*
5. *I recommend that the Correctional Service*
 - *establish a consistent framework for reporting and recording attempted suicides, self-inflicted injuries and overdoses;*

- *provide for the systematic review of the circumstances of these injuries in order to ensure that these cases are subject to appropriate review and to investigate, where required by law; and*
- *take corrective actions to prevent the recurrence of accidents and of wilful acts involving injuries.*

Communicable Diseases and Harm Reduction Initiatives

In April 2005, the Correctional Service signed a memorandum of understanding with the Public Health Agency of Canada (PHAC) to receive scientific and technical advice concerning the potential risks and benefits of prison needle exchange programs. The PHAC released its report in April 2006. It concluded that prison-based needle exchange programs in other jurisdictions have significantly reduced the transmission of infectious diseases, and that there was no evidence that these programs had jeopardized staff and offender safety.

On May 10, 2006, the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, chaired by Senator Michael J.L. Kirby, tabled a report on mental health and addiction, *Out of the Shadows at Last*. Following a discussion of prison-based needle exchange, the report recommended “that the Correctional Service of Canada immediately implement expanded harm reduction measures in all federal correctional institutions.”

In August 2005, the Correctional Service began implementing the Safer Tattooing Practices Pilot Initiative, which included an educational component and the setting-up of tattoo rooms in six federal institutions. We received a copy of the evaluation of the program in December 2006. The evaluation concluded that “the initiative has demonstrated potential to reduce harm, reduce exposure to health risk, and enhance the health and safety of staff members, inmates and the general public.”

On December 5, 2006, the Government of Canada cancelled the Safer Tattooing Practices Pilot Initiative and closed the six CSC tattoo rooms.

6. *I recommend that the Correctional Service evaluate the effectiveness and adequacy of its harm reduction strategies in consultation with its Health Care Advisory Committee.*

3. Enhanced Capacities to Provide Effective Interventions for First Nations, Métis and Inuit Offenders

The over-representation of Aboriginal people in Canada's penitentiaries has been well documented over the past decade: nationally, Aboriginal people make up less than 3% of the Canadian population but comprise almost 19% of the total federal prison population. For women, this over-representation is even more dramatic—32% of women in federal penitentiaries are Aboriginal. The fact that this huge over-representation has grown in recent years is alarming. While the federal inmate population in Canada actually decreased between 1997 and 2007, the number of First Nations people in federal institutions increased by almost 26.4%. Moreover, the number of federally incarcerated First Nations women increased by a staggering 151% over this period.

We estimated the overall incarceration rate of Aboriginal Canadians in 2006 to be 1,024 per 100,000, or almost nine times higher than the rate for non-Aboriginal Canadians. While the Correctional Service does not control social conditions or policy decisions that help shape its offender population, it is responsible for operating in compliance with the law and ensuring the unique needs of Aboriginal offenders are addressed.

The Correctional Service has implemented a number of very positive initiatives and programs for

Aboriginal offenders over the last six years, including the following:

- eight healing lodges;
- core Aboriginal programs, including Circles of Change, In Search of Your Warrior and Aboriginal Offender Substance Abuse Programming (under review and revision); and
- program-based and site-specific initiatives, such as Pathways, traditional circles, the Medicine Wheel Program, sentencing circles (for institutional offences), sweat lodge and longhouse teachings, and celebrations of cultural traditions and ceremonial practices.

Unfortunately, these positive local initiatives are not well coordinated by the Correctional Service and have had limited impact on narrowing the gap in correctional outcomes between Aboriginal and other offenders. In fact, in our last Annual Report (2005/06), we detailed the following persistent pattern of poor outcomes arising from existing CSC policies, procedures, practices and organizational structures.

- Inmates of First Nations, Métis and Inuit heritage face routine over-classification, resulting in their placement in minimum-security institutions at only half the rate of non-Aboriginal offenders.
- The over-classification of Aboriginal women is even worse. For example, at the end of September 2006, Aboriginal women made up 44% of maximum-security federally sentenced women, 41% of the medium-security female population and only 18% of the minimum-security female population.
- Placement in a maximum-security institution and segregation limit access to rehabilitative programming and services intended to prepare inmates for release.
- Aboriginal inmates are released later in their sentences than other inmates.
- The proportion of full parole applications resulting in reviews by the National Parole Board is lower for Aboriginal offenders.
- The proportion of Aboriginal offenders under

community supervision is significantly smaller than the proportion of non-Aboriginal offenders serving their sentences on conditional release.

- Aboriginal offenders continue to be over-represented among all offenders referred for detention.
- The rate of revocations for breach of conditions (no new criminal offence) is higher for Aboriginal offenders.
- Aboriginal offenders are re-admitted to federal custody more frequently than non-Aboriginal offenders, and too often this cycle of unfair treatment begins again.

On October 16, 2006, the Correctional Service issued its latest Strategic Plan for Aboriginal Corrections. The strategy came with a national action plan and five regional action plans, which included close to 200 actionable items. The great majority of the items had completion dates of March 2007 or earlier. These promising and ambitious undertakings have yet to be fully implemented and accordingly have not reversed any of the trends listed above.

We also note the Correctional Service's lack of progress in improving the treatment of offender populations in the North. A discussion paper, *Developing and Managing a Northern Correctional Framework*, reveals that complex issues are only beginning to be understood and that little concrete progress has been made on the Northern Strategy Framework (December 2004). A further discussion paper was issued in January 2006 but to date no substantive action has been initiated.

In past OCI annual reports, this Office recommended that the Correctional Service appoint a deputy commissioner specifically responsible for Aboriginal corrections to ensure that the Correctional Service incorporates Aboriginal concerns into all of its operational and policy decisions at the senior level. The Correctional Service instead expanded the role and responsibilities of the Senior Deputy Commissioner (SDC) by adding the Aboriginal portfolio to his duties. We viewed this response as a workable compromise, and we hoped it would help

the Correctional Service focus better on this key priority. Unfortunately, we are not encouraged thus far. A review of the last nine Records of Undertakings and Follow-Up from EXCOM Meetings does not provide evidence that Aboriginal-specific issues were discussed.

The Correctional Service continues to actively consult with Aboriginal communities, and we acknowledge its efforts to include Aboriginal communities in shaping Aboriginal corrections. However, the Correctional Service is not meeting its formal consultative legislative requirement. The *Corrections and Conditional Release Act* stipulates that the Correctional Service shall establish a National Aboriginal Advisory Committee to advise the Correctional Service on the provision of correctional services to Aboriginal offenders. The National Aboriginal Advisory Committee has not met since June 2004. We were advised that new terms of reference and membership for this committee are being developed.

We continue to be concerned that the Correctional Service does not have the necessary data collection systems in place to monitor and evaluate its progress in the area of Aboriginal corrections. We have for years recommended that the Correctional Service publicly issue detailed quarterly reports analyzing key correctional outcomes, including transfers, segregation, discipline, temporary absences and work releases, detention referrals, delayed parole reviews, and suspension and revocation of conditional release. The Correctional Service indicated in its Strategic Plan for Aboriginal Corrections that it would develop and implement an integrated monitoring system for assessing the impact of policy changes on Aboriginal offenders by March 2007. This date has now been shifted. In fact, we have seen no evidence of improved data collection or analysis, and we have been advised that the Correctional Service will now produce only basic annual reports on Aboriginal offenders, as it claims trends are not significantly changing over time.

Over the years, our Office and other observers have become increasingly concerned about the over-classification of Aboriginal offenders, and the use of the Correctional Service's actuarial risk assessment

tools, including reintegration potential scales. Actuarial risk assessment tools are scales that measure risk related to recidivism, institutional adjustment or escape.

In 1996, Justice Louise Arbour was the first to express concerns regarding the validity and reliability of the Correctional Service's initial classification scale. The scale assesses several factors, including employment, marital or family situation, associates and social interaction, substance abuse, community functioning, personal and emotional orientation, and attitude.

The Correctional Service is currently doing a study to determine whether its re-classification scale needs to be revised. Depending on the result of the study, the Correctional Service will explore several options, including retaining, revising or replacing the existing scale. Consultations are underway and a draft internal report is now expected in December 2007. We are very concerned that if a new actuarial tool is required, it will take the Correctional Service many years to develop such a tool. With so much evidence regarding the inappropriateness of current tools for Aboriginal populations, we urge the Correctional Service to put in place interim measures as it proceeds to develop its new re-classification tools.

We were also notified that the Correctional Service has no plan to review its intake assessment tools to validate their appropriateness for use with the Aboriginal offender population. The combination of over-classification and lack of Aboriginal programming best illustrates how systemic barriers can hinder timely and effective offender reintegration. Aboriginal offenders are over-classified because of a poorly conceived actuarial scale. As a result, Aboriginal offenders are disproportionately placed in higher-security institutions, which have limited or no access to core programs designed to meet their unique needs. The absence of access to programming limits the opportunity for transfers to lower-security institutions, which in turn diminishes the chances of timely and safe conditional release. This scenario begins to explain why the reintegration of Aboriginal offenders is lagging so significantly behind the reintegration of other offenders. Clearly, these

differences in correctional outcomes cannot be explained by differences in criminogenic risk or need alone.

7. *I recommend that the Correctional Service reconsider its decision not to appoint a deputy commissioner for Aboriginal offenders with the authority to implement the Service's Strategic Plan for Aboriginal Corrections.*
8. *I recommend that the Correctional Service publicly report, on an annual basis, its progress in implementing its Strategic Plan for Aboriginal Corrections. The report should include progress on key correctional performance indicators, including transfers, segregation, discipline, temporary absences and work releases, detention referrals, delayed parole reviews, and suspension and revocation of conditional release.*
9. *I recommend that the Correctional Service immediately re-establish the National Aboriginal Advisory Committee, as required by law.*

4. Improved Capacities to Address Mental Health Needs of Offenders

We are pleased to report that the Correctional Service has made some progress in addressing the inadequacy of the mental health care provided to federal offenders. However, the full implementation of the entire CSC Mental Health Strategy is urgently required to ensure that the Correctional Service complies with its legal obligation to provide every inmate with essential mental health care and reasonable access to non-essential mental health care according to professionally accepted standards. Improving outcomes in this area is critical, as offenders with mental illnesses continue to be segregated when they display symptoms of their

illnesses and are too often not receiving treatment according to professionally accepted standards.

The number of offenders in federal penitentiaries with significant, identified mental health needs has nearly doubled over the past decade. In 1997, 7% of incarcerated men and 13% of incarcerated women self-identified as having current mental health diagnoses. In 2007, 12% of incarcerated men and 21% of incarcerated women self-identified as having such diagnoses. The mental health services offered by the Correctional Service have not kept up with this dramatic increase and, in some instances, the services have deteriorated.

As reported in the Correctional Service's Report on Plans and Priorities (2007/08), mental health problems are up to three times more common among inmates in correctional institutions than among the general Canadian population. More than 1 out of 10 male inmates and 1 out of 4 female inmates have been identified at admission as having mental health problems, an increase of 71% and by 100%, respectively, since 1997.

In July 2004, the Correctional Service approved a mental health strategy that promotes the adoption of a continuum of care from initial intake through the safe release of offenders into the community. In December 2005, the Correctional Service secured funds to strengthen the community supervision of its mental health continuum. This Office welcomed the news of these new investments—approximately \$6 million per year for five years—in community mental health. Funding allocated to enhance discharge planning and community support will assist offenders during their period of conditional release. We also welcome the Government of Canada's inclusion in its March 2007 budget of new investments—approximately \$21 million for two years—to address the lack of a comprehensive mental health intake assessment process and to improve primary mental health care in CSC institutions.

The major limitation of the efforts to date is that the funding provided is only a small fraction of what is required to deal with this growing crisis. Moreover,

the funding has been allocated for the immediate and short terms, and no ongoing permanent funding has been secured. The Correctional Service recognizes the challenges of staffing additional positions. It cannot offer new permanent positions—for professionals such as psychiatric nurses, psychologists and behavioural science technologists—because the funding covers only a limited period of two to five years. This fact will undoubtedly hinder the Correctional Service's ability to recruit professional staff.

10. I recommend that the Minister make securing adequate and permanent funding for the full implementation of the Correctional Service's Mental Health Strategy a key portfolio priority.

11. I recommend that the Correctional Service fast track its training initiatives to ensure that all front-line employees are trained in dealing with mentally ill offenders.

5. Strengthened Management Practices

The Correctional Service's Report on Plans and Priorities (2006/07) committed the Service to strengthening its management practices by ensuring that there is a "robust and effective organization that is able to deliver on its key operational priorities and other activities in a cost-effective manner and to do this in a way that is consistent with public service values that are essential to a healthy workplace and to the confidence and trust of Canadians." The Correctional Service states that it will do so by improving results in the areas of harassment, staff grievances, respect, trust, accountability, management practices, ethics, resource, integrity, fairness, inclusiveness of the workplace and respect. The Correctional Service should be commended for its leadership efforts to strengthen its management practices. We will limit our comments and observations on this key priority to those initiatives that are of concern because of their impact on the

offender population. Clearly, management practices can, and do, influence the treatment of offenders.

Audit and Evaluation

In the last two years, the Correctional Service has enhanced its audit and evaluation capacity and incorporated external expert input in its processes and practices. We welcome this initiative and believe that this approach has increased quality and rigour in internal audits and evaluations produced by the Correctional Service. We encourage the Correctional Service to rely on this approach in key areas of concern, including the investigative process, offender grievances, inmate injuries and institutional violence.

Grievances and Harassment Complaints

In response to the 2005 Public Service Employee Survey, the Correctional Service co-developed, with its six bargaining agents, an action plan to address the three major areas of employee concern identified: harassment; grievances; and respect, trust and accountability. The action plan for this fiscal year includes the following:

- increasing training in, and awareness of, harassment and grievance issues;
- developing, in consultation with bargaining agents, a new policy on managing harassment;
- clarifying roles, responsibilities and accountabilities related to managing harassment and grievances;
- increasing the use of external facilitators and investigators in harassment investigations;
- increasing the monitoring of harassment and grievance processes; and
- training managers in conflict management.

Moreover, in its draft Strategic Plan for Human Resource Management 2007–2010, the Correctional Service indicates that it will measure the results of its efforts to improve "workplace health and effective and responsive labour relations" using the following benchmarks:

- demonstrated improvement in the management of employee harassment complaints, whereby
 - timeframes for harassment investigations are improved, and
 - harassment complaints are reduced; and
- demonstrated improvement in managing employee grievances at each level, whereby
 - grievance complaints at the third level are reduced, and
 - the number of adjudication cases drops.

This Office congratulates the Correctional Service for moving forward with the above initiatives, which include clear targets and timelines for reducing employee grievances and harassment complaints. We believe that dealing fairly and expeditiously with grievances and harassment complaints is vital. This Office also believes that human rights obligations require that, regardless of one's situation or circumstances, all grievance and harassment complaint processes reflect the same key principles. Applying these principles helps create a healthy environment conducive to effective correctional operations for both staff and offenders.

We encourage the Correctional Service to apply consistent thinking in its approach to addressing offender grievances and harassment complaints. The *Corrections and Conditional Release Act* requires that offenders have complete and unprejudiced access to “a procedure for fairly and expeditiously resolving offenders’ grievances.” Over the years, our Office has repeatedly concluded in its annual reports that the existing procedure is dysfunctional in terms of expeditiously resolving offender grievances, most notably at the national level. The system has been ineffective in dealing with the chronic backlog of cases. This situation continues to have an impact on the operations of this Office as, increasingly, offenders turn to us to resolve their concerns. The Federal Court has recently commented on the Correctional Service’s performance in this regard (*Caruana v. Attorney General of Canada*, T-1889-05, November 9, 2006) and stated:

This proceeding brings to light, undoubtedly not for the first time, the Correctional Service of Canada’s grievance procedure to provide

for “...fairly and expeditiously resolving offenders’ grievances in matters within the jurisdiction of the Commissioner,...”. Indeed, the Applicant’s experience in bringing forward a not unreasonable grievance leading to this judicial review discloses that CSC’s grievance procedure, at least at the second level in the Ontario Region at the time here at issue, was anything but expeditious and in stark contrast with the Commissioner’s directive as to what he or she interprets to be expeditious procedure.

The Correctional Service in 1998, facing excessively lengthy delays and a lack of compliance with its own policy, extended its timeframes “to better reflect the time required to respond.” This Office raised concerns at the time that such an extension was inconsistent with the Correctional Service’s commitment to “an effective, timely redress process for offenders” and did not reflect legal requirements. Almost a decade later, only 22% of the grievances identified as “high priority” at the Commissioner’s level were answered within these expanded timeframes in fiscal 2006/07, and the Correctional Service is again considering extending the already extended timeframes.

The Correctional Service introduced a revised procedure four years ago in an attempt to reasonably address offenders’ harassment complaints. It issued a further improved policy bulletin on harassment, sexual harassment and discrimination in September 2006. In our annual reports, we have repeatedly raised the issues pertaining to harassment grievances as a key priority. In 2004, the Canadian Human Rights Commission did the same. While the Correctional Service appears to have finally developed a reasonable harassment policy, we remain extremely concerned that little progress has been made in ensuring operational compliance with the policy and legal provisions in such a key priority area. The Correctional Service does not have enough trained and certified investigators to deal with the 400 harassment complaints it receives annually, and unreasonable delays remain the norm in addressing these sensitive and important grievances.

Human Resources Issues

In its draft Strategic Plan for Human Resource Management 2007–2010, the Correctional Service acknowledges that it must “put into place robust measures to recruit and retain a representative workforce.” The Correctional Service identified the need to continue to increase the proportion of Aboriginal workers **at all levels**, beyond employment equity requirements, particularly in its executive ranks and in institutions with significant Aboriginal offender populations. It plans to implement a national strategy for recruiting Aboriginal employees and senior executives to meet its needs, starting in March 2008.

12. I recommend that the Correctional Service immediately audit its operations to ensure it meets its legislative requirement to resolve offenders' complaints and grievances fairly and expeditiously. This audit should examine the use of grievance information and trend analysis to implement strategies to prevent future complaints and to systematically address areas of offender concern.

13. I recommend that the Correctional Service significantly increase (above the required employment equity level) the overall rate of representation of Aboriginal employees in its workforce at all levels in institutions where a majority of offenders are of Aboriginal ancestry.

Other Activities

We will take this opportunity to report on our continued commitment to enhancing this Office's citizen engagement and its information program for offenders. This past year, we have again been involved in a number of outreach activities. We have continued to increase our participation in public events to enhance understanding of the responsibilities of Canada's federal prison ombudsman. Articles we have written have appeared in a variety of publications. We have also made presentations to a broad spectrum of audiences at universities, colleges and community centres, as well as conferences attended by psychologists, criminologists, lawyers, judges, mental health professionals, prison administrators and interested citizens. These activities were opportunities to increase public understanding of the role of independent prison oversight within our criminal justice system.

We would like to report on two additional undertakings of our Office. First, the Office was selected to be the lead partner on an important project, fully funded by the Canadian International Development Agency, with the prison administration of China. The Jail Supervision Division of the Penitentiary Administration Bureau of the Chinese Public Security Ministry (JSD) openly acknowledged significant human rights challenges in its prisons and demonstrated an interest in responding to a recent report of the UN Special Rapporteur against Torture. The UN report was critical of Chinese authorities' treatment of their prisoners. This project is unique because the JSD is partnering directly with our Office, whose statutory mandate includes making recommendations on human rights compliance. The Office was specifically selected for this project because of its unique mandate and its established expertise in human rights in correctional settings.

Second, in April 2006, the *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice* released a special issue entitled "Prison Oversight and Human Rights," an evaluation of prisoners' human rights in Canada

and abroad. The Director of Policy and Senior Counsel of this Office acted as the guest editor of the special issue. A number of articles in this issue called for reforms previously recommended by the Office in our annual reports to Parliament. These recommendations include introducing independent adjudication for administrative segregation; improving the Correctional Service's inmate grievance process to ensure fair and timely resolution of offender complaints; improving access to programming and services specifically designed to meet the needs of women, Aboriginal people and offenders with mental health concerns; and encouraging Canada to sign and ratify the *Optional Protocol to the UN Convention against Torture* to strengthen external oversight mechanisms.

Conclusion

We are looking forward to working collaboratively with the Correctional Service on its five key priorities and to addressing the 12 public safety barriers we have identified in this year's Annual Report 2006/07. We acknowledge that none of the issues will be easy to resolve. However, we sincerely hope that the Correctional Service will respond not only to our specific recommendations but also to the issues themselves, by setting the bar high and committing itself to addressing these longstanding offender concerns in a reasonable and timely way. Canadians deserve nothing less than the best correctional system in return for their significant investment.

As for next year, the Office will focus on the Correctional Service's progress in addressing its five key priorities as they relate to offender concerns and on its ongoing response to the Deaths in Custody Study. We will continue to work with various stakeholders, and to increase our Office's citizen engagement and its information program for offenders.

As we move forward, confident of having addressed the Auditor General's recommendations, we are committed to building upon our investigative and policy capacity. Following a successful OCI organizational retreat and staff consultation, we have initiated concrete steps to review and enhance several internal OCI processes, including communications, investigation procedures, career development and staff training.

We look forward to the coming year and the obvious challenges it will present. We are confident, as indicated in the introduction, that the underlying issues detailed in this report can be resolved. The Office will continue to work with the Correctional Service in an open and cooperative fashion to assist in addressing areas of offender concern and to contribute to public safety.



ANNEX A: STATISTICS

ANNEX A: STATISTICS

Table A2: Complaints¹⁾ By Category

Complaints - see Glossary (1)
Internal Response - see Glossary (2)
Investigation - see Glossary (3)

CATEGORY	1997	2000	2001
Administrative Segregation			
Conditions	25	118	143
Placement/Review	87	223	310
Total	112	341	453
Case Preparation			
Conditional Release	66	123	189
Post Suspension	28	28	56
Temporary Absence	12	39	51
Transfer	64	69	133
Total	170	259	429
Cell Effects	246	440	686
Cell Placement	55	73	128
Claims Against the Crown			
Decisions	17	11	28
Processing	21	33	54
Total	38	44	82
Community Programs/Supervision	7	15	22
Conditions of Confinement	117	257	374
Correspondence	43	67	110
Death or Serious Injury	7	9	16
Decisions (General) - Implementation	36	34	70
Diet			
Medical	6	39	45
Religious	11	19	30
Total	17	58	75
Discipline			
Independent Chairperson (ICP) Decisions	6	6	12
Minor Court Decisions	17	14	31
Procedures	24	27	51
Total	47	47	94
Discrimination	12	17	29
Employment	54	92	146
File Information			
Access - Disclosure	70	87	157
Correction	115	71	186
Total	185	158	343

Table A2: Complaints⁽¹⁾ By Category (cont.)

Category	IPR ⁽²⁾	ISV ⁽³⁾	TOTAL
Financial Matters			
Access	46	67	113
Pay	58	77	135
Total	104	144	248
Food Services	27	46	73
Grievance Procedure	77	219	296
Harassment	25	36	61
Health and Safety - Worksite	5	5	10
Ion Scan/Drug Dog	9	7	16
Health Care			
Access	85	372	457
Decisions	117	238	355
Dental	18	86	104
Total	220	696	916
Mental Health			
Access	9	49	58
Programs	5	6	11
Total	14	55	69
Methadone	9	43	52
Official Languages	4	4	8
Operation/Decisions of the OCI	28	15	43
Programs			
Access	68	121	189
Quality/Content	25	25	50
Total	93	146	239
Release Procedures	27	45	72
Safety/Security of Offender(s)	50	117	167
Search and Seizure	13	28	41
Security Classification	63	130	193
Sentence Administration	21	37	58
Staff Performance	236	216	452
Telephone	44	136	180
Temporary Absence Decision	36	58	94
Transfer			
Implementation	35	131	166
Involuntary	62	146	208
Pen Placement	25	55	80
Voluntary	45	111	156
Total	167	443	610
Urinalysis	12	11	23
Use of Force	14	23	37

Continued next page

Table A: Complaints¹⁾ By Category (continued)

CATEGORY	1996-97	1997-98	TOTAL
Visits			
General	33	73	106
Private Family Visits	73	178	251
Total	106	251	357
Outside Terms of Reference			
Parole Process/Decisions	133	61	194
Other Issues	63	33	96
Grand Total	2746	4916	7662

Glossary

Complaint: Complaints may be made by an offender or a party action on behalf of an offender by telephone, facsimile, letter and/or during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.

The legislation also allows the OCI to commence an investigation at the request of the Minister or on the OCI's own initiative.

Internal Response: A response provided to a complainant that does not require consultation with any sources of information outside the OCI.

Investigation: A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.

Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.

Table B: Complaints by Institution

Region/Institution	Number of Complaints	Number of Interviews	Number of Days Spent in Institution
WOMEN'S FACILITIES			
Edmonton Women's Facility	73	21	3
Fraser Valley	107	60	5
Grand Valley	134	55	10
Isabel McNeill House	17	7	1
Joliette	55	30	6
Okimaw Ohci Healing Lodge	19	11	2
Nova	30	14	4
Regional Psychiatric Centre	17	8	2
Total	452	206	33
ATLANTIC			
Atlantic	123	45	8
Dorchester	296	92	10.5
Shepody Healing Centre	30	14	2.5
Springhill	115	46	8
Westmorland	29	15	2.5
Region Total	593	212	31.5
ONTARIO			
Bath	131	62	8.5
Beaver Creek	58	17	4
Collins Bay	101	51	7
Fenbrook	282	96	13
Frontenac	33	17	3
Joyceville	166	55	12
Kingston Penitentiary	714	129	14
Millhaven	232	46	10
Pittsburgh	16	10	2
Regional Treatment Centre	126	34	8
Warkworth	339	110	11.5
Region Total	2198	627	93
PACIFIC			
Ferndale	21	11	2
Kent	199	69	13
Kwikwèxwelhp	16	4	3
Matsqui	161	62	8
Mission	157	100	11
Mountain	175	75	14.5
Pacific	150	91	5.5
Regional Treatment Centre	126	42	4
William Head	16	9	1.5
Region Total	1021	463	62.5

Continued next page

Table B: Complaints by Institution

REGION/INSTITUTION	Number of Complaints	Number of Incarcerated	Number of Days Spent in Custody
PRAIRIE			
Bowden	217	75	15
Drumheller	151	54	16
Edmonton	385	90	13
Grande Cache	92	36	3.5
Pê Sâkâstêw Centre	12	4	2
Regional Psychiatric Centre	147	34	6.5
Riverbend	12	4	1.5
Rockwood	8	3	3
Saskatchewan Penitentiary	299	77	16.5
Stan Daniels	12	5	2
Stony Mountain	276	112	13
Region Total	1611	494	92
QUEBEC			
Archambault	126	60	6
Centre Régional Santé Mentale	76	37	4
Cowansville	131	61	9
Donnacona	223	109	17
Drummond	160	65	9.5
Federal Training Centre	60	15	2.5
La Macaza	121	67	12
Leclerc	150	35	7
Montée St-François	35	19	3
Port Cartier	329	146	12
Regional Reception Centre	94	31	3.5
Special Handling Unit	66	34	8
Ste-Anne des Plaines	31	20	2
Region Total	1602	699	95.5
GRAND TOTAL	(*)7477	2701	407.5

(*) Excludes 154 complaints from federal offenders in the community and 31 complaints from federal offenders in provincial institutions.

Table C: Complaints and Inmate Population - By Region

Region	Total Number of Complainants (*)	Inmate Population (**)
Atlantic	593	1366
Quebec	1602	3301
Ontario	2198	3677
Prairie	1611	3364
Pacific	1021	1964
Women's Facilities	452	546
TOTAL	7477	14218

(*) Excludes 154 complaints from federal offenders in the community and 31 complaints from federal offenders in provincial institutions.

(**) As of June 2007, according to the Correctional Service of Canada's Corporate Reporting System.

Table D: Disposition of Complaints by Action

Action	Disposition	Number of Complainants
Internal Response	Information given	1959
	Referral	616
	Not supported	52
	Withdrawn	119
Total		2746
Investigation	Information given	1542
	Not supported	329
	Pending	102
	Referral	1255
	Recommendation/Resolution Facilitated	1474
	Withdrawn	214
Total		4916
GRAND TOTAL		(*) 7622

(*) Includes 154 complaints from federal offenders in the community and 31 complaints from federal offenders in provincial institutions.

Table E: Areas of Concern Most Frequently Identified by Offenders

TOTAL OFFENDER POPULATION

Health Care	916
Cell Effects	686
Transfer	610
Administrative Segregation	453
Staff Performance	452
Case Preparation	429
Conditions of Confinement	374
Visits and Private Family Visits	357
Information – Access and Correction	343
Grievance Procedure	296

ABORIGINAL OFFENDERS

Health Care	92
Cell Effects	77
Administrative Segregation	73
Staff Performance	73
Case Preparation	70
Program Access and Content	57
Information – Access and Correction	49
Conditions of Confinement	48
Visits and Private Family Visits	45
Telephone	29

WOMEN OFFENDERS

Health Care	63
Staff Performance	36
Administrative Segregation	33
Temporary Absence Decision	28
Cell Effects	24
Security Classification	23
Case Preparation	21
Safety/Security of Offender	21
Cell Placement	20
Program Access and Content	20

A sepia-toned photograph of a prison corridor. In the foreground, a person is walking away from the camera. In the middle ground, two more people are walking away. In the background, two more people are standing near a set of stairs. The corridor is long and narrow, with a high ceiling and a tiled floor. The text is overlaid on the left side of the image.

Response of the Correctional Service
of Canada to the 34th Annual Report
of the Office of the Correctional
Investigator 2006-2007

INTRODUCTION

The goal of the Canadian criminal justice system is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society. Through its legislated mandate¹, the Correctional Service of Canada (CSC) plays an important role in contributing to public safety by:

- carrying out sentences imposed by courts through the reasonable, safe, secure and humane control of offenders in institutions, and effective supervision of offenders in communities
- assisting the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens, through the provision of programs and other interventions in institutions and communities.

At the end of the 2005-2006 fiscal year, CSC was responsible for approximately 12,700 federally incarcerated offenders (excluding 1,200 offenders temporarily detained while on conditional release to the community) and 6,800 offenders actively supervised in the community. Over the course of the year, including all admissions and releases, CSC managed a flow-through of 25,500 different offenders.

Priorities

In order to deliver the best possible public safety results, CSC is continuing to focus on the same priorities identified in the previous year:

1. Safe transition of eligible offenders into the community;
2. Safety and security for staff and offenders in our institutions;
3. Enhanced capacities to provide effective interventions for First Nations, Métis and Inuit offenders;
4. Improved capacities to address mental health needs of offenders; and
5. Strengthened management practices.

Challenges and Way Forward

For several years CSC has experienced increasing challenges due to shortfalls in funding, an infrastructure that is dated and rusting out, and an offender population that has become more complex and difficult to manage. The profile changes include higher numbers of extensive histories of violence, organized crime backgrounds, gang affiliations, infectious diseases and serious mental disorders, as well as a growing proportion of the population with Aboriginal ancestries.

In the 2007 Budget, the Government addressed the current challenges by putting in place a two-part scenario. First, two-year funding was provided to enable CSC to address its most urgent issues, specifically to:

- meet requirements for corrective maintenance in our institutions
- sustain security and safety of our staff and offenders
- meet basic legal and policy requirements, including information management and technology support
- provide additional capacity directly related to the changing offender profile.

Secondly, an independent review of corrections was launched. This review is currently being conducted by an independent panel which is examining CSC's operational priorities, strategies and business plans.

The panel has been asked to provide an assessment of the efficiency and effectiveness of CSC's contributions to public safety and to provide advice on how they might be strengthened. It is expected that this review will help set the stage for a clear, long-term direction for the federal corrections system as well as for sustainable resourcing levels. The panel will provide its report to the Minister by October 31, 2007, and, as announced by the Minister, it will be made public.

1. Annex A details our legislative mandate.

Response to CI's report

CSC's response to the recommendations of the Correctional Investigator this year must be understood in the context of the two-part scenario outlined above. Longer-term approaches can only be fully established once the independent review is completed and the Government has responded to it.

In addition, some of the Correctional Investigator's recommendations this year touch on areas where CSC already has taken action or launched a process to deal with the issue. As a result, those responses are framed in terms of CSC's ongoing progress.

SAFE TRANSITION OF ELIGIBLE OFFENDERS INTO THE COMMUNITY

Recommendation #1:

I recommend that the Correctional Service secure and commit adequate funding to improve its capacity to provide the required assessments and programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates.

With respect to assessment capacity, the following tools are currently under development:

- security reclassification scale for Aboriginal offenders
- Inuit-specific risk prediction scale
- revised dynamic factors identification and analysis component of the Offender Intake Assessment
- computerized mental health intake assessment
- Fetal Alcohol Spectrum Disorder screening protocol
- initial custody assessment for women
- dynamic risk assessment tool for women
- computerized assessment of substance abuse for women.

To address gaps brought about by the changing offender profile related to programming, national implementation has begun for a moderate intensity violence prevention program, an Alternatives, Associates and Attitudes program, an Aboriginal Basic Healing program, as well as expansion of the Aboriginal Offender Substance Abuse program. With respect to women offender programming, work is near completion for a women's violence prevention program.

In terms of securing additional funding to support further enhancement of its capacity in these areas, CSC is awaiting the results of the independent review that is currently underway. Assessing CSC's capacity to do effective programming and assessment are an important aspect of the panel's mandate.

CSC will continue to strive for improvement in these areas.

Recommendation #2:

I recommend that the Correctional Service establish as a priority the timely preparation of cases to appear before the National Parole Board, as per policy. Performance in this key area should be closely monitored and measured on an ongoing basis through increased reporting.

With respect to the timely preparation of parole cases appearing before the National Parole Board, CSC continues to monitor compliance with policy and measure performance on an ongoing basis. CSC conducts monthly reviews of our statistics via our Corporate Monitoring Tool and does a comparative analysis against the statistics kept and provided by NPB.

All CSC regions and operational sites have automated access to these performance measures for self-assessment and ongoing management improvement. In addition, National Headquarters regularly bring variances to the attention of senior administrators for corrective action.

CSC will continue its efforts to improve its performance in this area.

SAFETY AND SECURITY FOR STAFF AND OFFENDERS IN OUR INSTITUTIONS

Recommendation #3:

I recommend that the Correctional Service establish a timely approval process whereby its Executive Committee approves the development of action plans in response to investigative reports into inmate deaths or major injuries. In no case should this process last longer than six months from the date of the incident.

Our current practice already requires Executive Committee members to review, amend and approve all action plans for closure of these national investigations. While an action plan is under development, interim measures are initiated if required.

CSC has already put in place procedures to ensure that all routine investigations are completed within six months. For more complex investigations, the process may extend beyond the timeframe but only with the specific approval of the Senior Deputy Commissioner.

In addition, CSC resources were re-profiled during 2006-07 to improve timeliness. Increased tracking and accountability processes are also being established.

Recommendation #4:

I recommend that the Correctional Service develop an action plan on the steps it will take to establish a new process to ensure consistent and timely implementation, as well as regular follow-ups, of its recommendations and those of Coroners and Medical Examiners.

The procedure that has been in place for several years requires that recommendations from both CSC investigations and from external bodies be reviewed by national and/or region Health Services officials against evidence-based medical and health standards. All recommendations are seriously considered and, when a recommendation is deemed appropriate and feasible, an action plan is put in place. Follow-up is conducted to verify that the required action has been implemented.

As a process is already in place, CSC believes it is not necessary to establish a new one. Nevertheless, CSC recognizes that improvements to the discipline around the existing process are required. CSC is developing a number of different strategies to increase and support its capacity for a more rigorous and timely analysis of the information contained in investigation reports, as well as those of Coroners' and Medical Examiners. In addition, greater focus will be placed on communicating "lessons learned" to the operational sites.

Resources within the Correctional Operations and Programs Sector are also being re-profiled to increase CSC's capacity to monitor the progress on action plans and support their implementation.

CSC is progressively moving toward a more disciplined regime in which the implementation of action plans are effectively tracked, and lessons learned are integrated and communicated across CSC in a timely fashion.

Recommendation #5:

I recommend that the Correctional Service:

- (1) Establish a consistent framework for reporting and recording attempted suicides, self-inflicted injuries and overdoses.*

CSC is currently reviewing Commissioner's Directive 568-1, *Recording and Reporting of Security Incidents*, to more accurately define and report self-inflicted injuries, overdose incidents, and attempted suicides.

It is anticipated that the revised definitions and process, along with corresponding changes to the Commissioner's Directive 568-1, will be completed by fall of 2007.

- (2) *Provide for the systemic review of the circumstances of these injuries in order to ensure that these cases are subject to appropriate review and to investigate, where required by law.*

Following the promulgation of CD 568-1 (see above), these inmate injuries will be reviewed on a quarterly basis by National Headquarters. This will be an important refinement to the review and investigative process that currently exists.

- (3) *Take corrective actions to prevent the recurrence of accidents and of wilful acts involving injuries.*

In March 2001, through communications from the National and Regional Joint Occupational Safety and Health (NJOSH) Committees, the local Joint Occupational Safety and Health (JOSH) committees were reminded of this obligation to conduct reviews of the circumstances associated with all staff and inmate injuries of an accidental nature and to take specific timely corrective action when appropriate. As well, senior officials in the regions have been reminded of their obligation to ensure that all local committees continue to track and review all staff and inmate injuries of an accidental nature. As a result, CSC's discipline in this area has significantly improved.

CSC is exploring options to analyse and report nationally on staff injuries. The options will be discussed with the NJOSH Committee at their fall 2007 meeting and the selected option will be implemented fully by spring 2008. In addition, CSC will incorporate inmate accidental injuries into the national reporting process.

Recommendation #6:

I recommend that the Correctional Service evaluate the effectiveness and adequacy of its harm reduction strategies in consultation with its Health Care Advisory Committee.

The Health Care Advisory Committee has committed to providing CSC with their advice by fall 2007 on potential options related to the prevention of transmission of infectious diseases (including harm reduction) that might be implemented in CSC.

ENHANCED CAPACITIES TO PROVIDE EFFECTIVE INTERVENTIONS FOR FIRST NATIONS, MÉTIS AND INUIT OFFENDERS

Recommendation #7:

I recommend that the Correctional Service reconsider its decision not to appoint a Deputy Commissioner for Aboriginal Offenders with the authority to implement the Service's Strategic Plan for Aboriginal Corrections.

CSC's work in this important area is driven by the Strategic Plan for Aboriginal Corrections, which was extensively reviewed and discussed by Executive Committee prior to its formal approval. The Strategic Plan is a corporate priority and is integrated as such in CSC's Report on Plan and Priorities. This management accountability process publicly demonstrates our corporate ownership of the Strategic Plan.

The Senior Deputy Commissioner is responsible for the effective implementation of CSC's Strategic Plan for Aboriginal Corrections, and has been and continues to be a strong and effective voice at Executive Committee.

The Strategic Plan for Aboriginal Corrections clearly articulates the accountabilities of the Assistant Commissioner, Correctional Operations and Programs and the Deputy Commissioner for Women to ensure there is a corporate emphasis on implementing the specific initiatives in an integrated manner. In addition, every Regional Deputy Commissioner is responsible and accountable for improving results for Aboriginal offenders. This accountability acknowledges the fact that Aboriginal offenders are located in all institutions and on almost all parole office caseloads across the country.

In support of the Strategic Plan, a national implementation plan, with the appropriate involvement of Regions and NHQ Sectors, is in place and progress on implementation is reported twice annually. CSC believes this action is sufficient to ensure appropriate action and monitoring of results.

Aboriginal corrections is a major focus of the independent review panel. This focus includes programming and interventions, employment and capacity issues with respect to Aboriginal corrections. The Government's response to the recommendations of the panel could therefore involve some significant adjustments to the Strategic Plan as a result of the review panel's comments. Should changes to the current governance structure be needed to deliver on these adjustments, CSC will consider them at that time.

Recommendation #8:

I recommend that the Correctional Service publicly report, on an annual basis, its progress in implementing its Strategic Plan for Aboriginal Corrections. The report should include progress on key correctional performance indicators, including transfers, segregation, discipline, temporary absences and work releases, detention referrals, delayed parole reviews, and suspension and revocation of conditional release.

CSC produces an annual *Report on Plans and Priorities* (RPP) and reports on the results achieved against these plans in its annual *Departmental Performance*

Report (DPR). CSC uses the DPR to report on progress toward the goals of the National Action Plan on Aboriginal Offenders.

In addition, CSC contributes significantly to the Canadian Centre for Justice Statistics' *Adult Correctional Services in Canada* report and Public Safety Canada's *Corrections and Conditional Release Overview*. Both are annual statistical publications which contain information on Aboriginal offenders. CSC is in the early stages of developing its own annual statistical report. The report will include information on the total offender population, including Aboriginal and women offenders.

Recommendation #9:

I recommend that the Correctional Service immediately re-establish the National Aboriginal Advisory Committee, as required by law.

Work to select new members for the National Aboriginal Advisory Committee is underway.

IMPROVED CAPACITIES TO ADDRESS MENTAL HEALTH NEEDS OF OFFENDERS

Recommendation #10:

I recommend that the Minister make securing adequate and permanent funding for the full implementation of the Correctional Service's Mental Health Strategy a key portfolio priority.

During this past year, CSC has worked very closely with the Minister to secure funding for implementation of the Mental Health Strategy.

Consistent with the two-part scenario outlined in the introduction, CSC has been provided with funding for 2007/08 and 2008/09 so that it can move ahead with three elements of the strategy:

- 1) mental health intake screening and assessment
- 2) mental health primary care at selected sites and
- 3) some enhancements to the services provided at Regional Treatment Centres.

This investment is sufficient to move in the right direction for fiscal years 2007/2008 and 2008/2009.

Mental Health is a major focus for the independent review panel. Resourcing levels for CSC's mental health capacity beyond 2008/2009 will be determined by the Government's response to the recommendations of the panel.

Recommendation #11:

I recommend that the Correctional Service fast track its training initiatives to ensure that all front-line employees are trained in dealing with mentally ill offenders.

CSC recognizes the importance of training for staff required to work with mentally disordered offenders. CSC's Mental Health Strategy includes additional training for all staff and CSC has already begun to implement the first two years of this Strategy.

As part of the implementation plan for the elements of the Strategy for which CSC has received funding, training programs that were developed for the Community Mental Health Initiative are being adapted for use in institutions and will be piloted this fiscal year. The two-year funding received includes funds for the training of front-line staff, and CSC will provide as much training as possible given the resources available during this period of time.

STRENGTHENED MANAGEMENT PRACTICES

Recommendation #12:

I recommend that the Correctional Service immediately audit its operations to ensure it meets its legislative requirement to resolve offenders' complaints and grievances fairly and expeditiously. This audit should examine the use of grievance information and trend analysis to implement strategies to prevent future complaints and systematically address areas of offender concern.

An audit of the Offender Complaint and Grievance System has already been scheduled for next fiscal year (2008-2009). This timing was approved by CSC's Audit Committee as the most appropriate juncture for reviewing progress on the initiatives that have already been launched in this area.

The objective of this audit will be to assess the overall management control framework for the efficient management of offender complaints and grievances and to ensure compliance with relevant legislation, policy and procedures, including applicable Commissioner's Directives. The audit will also seek to identify opportunities for improvement, including the potential for CSC to identify and share best practices that have been implemented in specific regions or institutions.

Recommendation #13:

I recommend that the Correctional Service significantly increase (above the required employment equity level) the overall rate of representation of Aboriginal employees in its workforce at all levels in institutions where a majority of offenders are of Aboriginal ancestry.

CSC has developed a Strategic Plan for Human Resource Management that has prioritized our activities and initiatives for the next three years. Among these priorities is the development of a Departmental National Recruitment Strategy that will include Aboriginal recruitment as a focal point for recruitment activities and work began in summer 2007.

Recruitment/staffing mechanisms under the new *Public Service Employment Act* have been identified and will be further utilized to increase recruitment flexibilities. Work has also started to identify systemic barriers to remove any unnecessary recruitment/staffing impediments.

ANNEX A: CSC's MANDATE

The *Corrections and Conditional Release Act*, (CCRA) is the legislative framework for CSC. The mandate of the Correctional Service of Canada is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by:

- carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and
- assisting in the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.

Consistent with the CCRA, CSC's Mission reflects Canadians' values, including respect for the rule of law, safe, secure and humane custody of offenders and underlines our commitment to public safety.

Delivery of correctional services is also framed by the Canadian *Charter of Rights and Freedoms* and numerous Acts, regulations, policies, and international conventions.

Annexe A : Mandat du SCC

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) est le cadre législatif du SCC. Le mandat du Service correctionnel du Canada est de contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité :

- d'une part, en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines;
- et d'autre part, en aidant au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

Conformément à la LSCMLC, la Mission du SCC fait écho aux valeurs des Canadiens et Canadiennes, notamment la reconnaissance de la primauté du droit et un placement sous garde humain, sécuritaire et sûr des délinquants, et met en lumière notre détermination à assurer la sécurité publique.

La prestation des services correctionnels est également régie par la *Charte canadienne des droits et libertés*, de même que par un grand nombre de lois, de règlements, de politiques et de conventions internationales.

Parmi les éléments de la Stratégie pour lesquels le SCC a reçu du financement et qui sont prévus dans le plan de mise en œuvre, on s'emploie à adapter les programmes de formation élaborés pour l'Initiative sur la santé mentale dans la collectivité afin qu'ils puissent être offerts dans les établissements, et ces programmes feront l'objet d'un projet pilote au cours de l'exercice en cours. Les fonds qui seront versés sur une période de deux ans comprennent des ressources pour la formation du personnel de première ligne, et le SCC entend offrir le plus de formation possible de façon à tirer profit des ressources dont il disposera pendant cette période.

LE RENFORCEMENT DES PRATIQUES DE GESTION

Recommandation 12 :

Je recommande que le SCC procède dès maintenant à une vérification de ses opérations pour voir à ce qu'elles répondent à l'obligation légale qu'a le SCC de régler les plaintes et les griefs des détenus équitablement et rapidement. Cette vérification devrait permettre d'examiner l'utilisation de l'information issue du traitement des griefs et de l'analyse des tendances dans le but de mettre en œuvre des stratégies visant à prévenir toute plainte ultérieure et à remédier systématiquement aux problèmes soulevés par les délinquants.

Une vérification de la procédure de règlement des plaintes et des griefs des délinquants est déjà prévue pour le prochain exercice (2008-2009). Ce moment a, en effet, été approuvé par le Comité de vérification du SCC comme le meilleur temps pour passer en revue les progrès réalisés à l'égard des initiatives ayant déjà été entreprises dans ce domaine.

L'objectif de cette vérification sera d'évaluer le cadre général de contrôle de la gestion pour permettre de gérer efficacement les plaintes et les griefs des délinquants et de se conformer à la politique, aux procédures et aux

Recommandation 13 :

Je recommande que le SCC augmente considérablement (au-delà du niveau requis pour l'équité en matière d'emploi) le taux global de représentation d'employés autochtones à tous les niveaux de son organisation, et surtout dans les établissements dont la population captive se compose majoritairement de délinquants d'origine autochtone.

certains établissements de l'organisation. exemplaires mises en œuvre dans certaines régions ou possibilité de relever et de faire connaître les pratiques à déterminer les possibilités d'amélioration, y compris la commissaire applicables. La vérification visera également textes législatifs pertinents, y compris les directives du

Le SCC a créé un Plan stratégique pour la gestion des ressources humaines établissant nos activités et nos initiatives prioritaires au cours des trois prochaines années. Parmi ces priorités, on compte l'élaboration d'une stratégie nationale de recrutement pour le Service qui donne une place importante aux activités de recrutement d'Autochtones; le travail dans ce sens a commencé à l'été 2007.

Les mécanismes de recrutement et de dotation selon la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique ont été établis et seront utilisés pour assouplir davantage les mesures de recrutement. On a également commencé à relever les obstacles systémiques afin d'éliminer tout ce qui fait inutilement obstacle au recrutement et à la dotation.

Le SCC produit chaque année un *Rapport sur les plans et les priorités* (RPP) et fait état des résultats atteints en fonction de ces plans dans un autre document annuel, soit le *Rapport ministériel sur le rendement* (RMR).

Le SCC se sert du RMR aussi pour parler des progrès réalisés en regard des objectifs du Plan d'action national sur les délinquants autochtones.

De plus, le SCC contribue dans une grande mesure au rapport du Centre canadien de la statistique juridique intitulé *Services correctionnels pour adultes au Canada* et à *Aperçu du système correctionnel et de la mise en liberté sous condition* de Sécurité publique Canada. Il s'agit de deux publications statistiques annuelles qui contiennent des renseignements sur les délinquants autochtones. Le SCC en est aux premiers stades de l'élaboration de son propre rapport statistique annuel. Le rapport contiendra des données sur la population carcérale totale, y compris les délinquants autochtones et les délinquantes.

Recommandation 9 :

Je recommande que le SCC réinstalle immédiatement le Comité consultatif autochtone national, en conformité avec la Loi.

On a entrepris les travaux visant la nomination de nouveaux membres du Comité consultatif national sur les questions autochtones.

LA CAPACITÉ ACCRUE DE RÉPONDRE AUX BESOINS EN SANTÉ MENTALE DES DÉLINQUANTS

Recommandation 10 :

Je recommande que le ministre considère comme une priorité clé du Portefeuille l'obtention d'un financement permanent adéquat pour la mise en œuvre intégrale de la Stratégie du SCC en matière de santé mentale.

Au cours de la dernière année, le SCC a travaillé en étroite collaboration avec le Ministère afin d'obtenir des fonds pour la mise en œuvre de la Stratégie en matière de santé mentale.

Comme le veut le scénario en deux actes décrit en introduction, le SCC a reçu des fonds pour les exercices 2007-2008 et 2008-2009 afin qu'il puisse entreprendre trois éléments de la stratégie :

- 1) dépistage et examen des problèmes de santé mentale au moment de l'évaluation initiale;
- 2) soins de santé mentale de première ligne dans certains établissements;
- 3) certaines améliorations aux services offerts dans les centres régionaux de traitement.

Ces fonds sont suffisants pour progresser dans la bonne direction au cours des exercices 2007-2008 et 2008-2009.

La santé mentale est un des principaux centres d'intérêt du comité d'examen indépendant. Les niveaux de ressources requis pour la capacité du SCC en matière de services de santé mentale pour les exercices faisant suite à 2008-2009 seront déterminés dans la réponse du gouvernement aux recommandations formulées par le comité.

Recommandation 11 :

Je recommande que le SCC intensifie ses initiatives de formation de façon à ce que tous les employés de première ligne soient adéquatement formés pour interagir avec les délinquants qui ont des problèmes de santé mentale.

Le SCC reconnaît l'importance de former adéquatement le personnel qui est appelé à travailler auprès des délinquants souffrant de troubles mentaux. C'est pourquoi la Stratégie en matière de santé mentale du SCC comprend la prestation de programmes de formation additionnels pour l'ensemble du personnel, et le SCC a déjà commencé de mettre en œuvre les deux premières années de la Stratégie.

Recommandation 7 :

Je recommande que le SCC envisage de nouveau de nommer un sous-commissaire pour les délinquants autochtones, à qui serait confiée l'autorité nécessaire pour mettre en œuvre le Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones.

Le travail qu'accomplit le SCC dans ce domaine fort important est encadré par le Plan stratégique sur les services correctionnels pour Autochtones, un document qui a été longuement examiné et discuté par le Comité de direction avant d'être officiellement approuvé. Ce plan stratégique constitue une priorité de l'organisation et, à ce titre, a été intégré dans le Rapport sur les plans et les priorités du SCC. Ce processus de responsabilisation de la gestion montre bien la volonté d'engagement de notre organisation à l'égard du Plan stratégique.

D'abord, c'est au sous-commissaire principal qu'il appartient de veiller à la mise en œuvre active du Plan stratégique sur les services correctionnels pour Autochtones du SCC, et celui-ci continue de défendre efficacement la cause de ces délinquants au Comité de direction.

Le Plan stratégique sur les services correctionnels pour Autochtones énonce clairement les responsabilités du commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels, et de la sous-commissaire pour les femmes afin que le Service mette l'accent sur la mise en œuvre intégrée des différentes initiatives prévues dans le Plan stratégique. De plus, tous les sous-commissaires régionaux sont appelés à contribuer à l'amélioration des résultats dans le domaine des services correctionnels pour Autochtones. Cette responsabilité reconnaît le fait que des délinquants autochtones sont incarcérés dans tous les

Recommandation 8 :

changements lorsqu'ils seront proposés.

Les services correctionnels pour Autochtones constituent un des principaux centres d'intérêt du comité d'examen indépendant. Ce dernier entend d'ailleurs se pencher, entre autres, sur les programmes et les interventions, l'emploi et la capacité des services correctionnels pour Autochtones. La réponse du gouvernement aux recommandations qui seront formulées par le comité pourrait donc prévoir l'apport de modifications considérables au Plan stratégique, à la lumière des commentaires du comité d'examen. Et s'il arrivait que des changements de gouvernance s'imposent aux fins des modifications en question, le SCC envisagera ces

à l'échelle du pays.

Aussi a-t-on adopté un plan national de mise en œuvre,

secteurs à l'AC et qui a pour objet d'appuyer le plan qui met à contribution les régions ainsi que les différents établissements et qu'ils font partie de la charge de travail de presque tous les bureaux de libération conditionnelle et que l'on assure la surveillance des résultats.

Je recommande que, chaque année, le SCC rende public un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de son Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones. Ce rapport devrait notamment faire état des améliorations accomplies en ce qui concerne d'importants indicateurs de rendement transféréments, l'isolement, le régime disciplinaire, les permissions de sortir et les placements à l'extérieur, les renvois en vue du maintien en incarcération, les reports d'examen en vue de la libération conditionnelle, de même que les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

l'avancement des plans d'action et favoriser leur mise en œuvre.

Le SCC adopte graduellement une façon de procéder plus disciplinée qui consiste à surveiller efficacement la mise en œuvre des plans d'action et à intégrer et à diffuser rapidement, dans toute l'organisation, les leçons tirées de l'expérience.

Recommandation 5 :

- *établisse un cadre de travail uniforme aux fins de la collecte de données et de l'établissement de rapports sur les tentatives de suicide, les automutilations et les surdoses;*

Le SCC examine actuellement la directive du commissaire n° 568-1 *Consignation et signalement des incidents de sécurité*, pour définir et signaler avec plus d'exactitude les blessures causées par l'automutilation, les surdoses et les tentatives de suicide.

Il est prévu que les définitions et le processus révisés ainsi que l'apport des modifications correspondantes à la directive du commissaire n° 568-1 seront terminés d'ici l'automne 2007.

- *prévoit un examen systématique des circonstances entourant ces blessures afin de veiller à ce qu'on se penche comme il se doit sur ces cas et à ce que l'on mène les enquêtes qui s'imposent, en conformité avec la loi;*

Après la promulgation de la DC n° 568-1 (voir plus haut), les blessures des détenus en question seront examinées à tous les trimestres par l'administration centrale. Il s'agira d'une amélioration essentielle de l'examen et du processus d'enquête qui existent actuellement.

- *prene des mesures correctives pour prévenir tout nouvel accident ou tout acte intentionnel comportant des blessures.*

Recommandation 6 :

- *Je recommande que le SCC évalue l'efficacité et le caractère adéquat de ses stratégies de réduction des méfaits en collaboration avec son Comité consultatif des soins de santé.*

Le SCC est en train d'examiner des options en vue de procéder à des analyses et de présenter des rapports à l'échelle nationale sur les blessures subies par le personnel. Les options seront discutées avec le CNMSST au cours de sa réunion de l'automne 2007, et l'option retenue sera mise en œuvre dans son intégralité d'ici le printemps 2008. De plus, le SCC intégrera les blessures accidentelles subies par les détenus dans les rapports nationaux.

En mars 2001, grâce aux communications du Comité national mixte de la sécurité et de la santé au travail (CNMSST) et des comités régionaux mixtes de la sécurité et de la santé au travail (CRMST), les comités locaux mixtes de la sécurité (CRMST), les comités locaux mixtes de la sécurité et de la santé au travail se sont fait rappeler l'obligation qui leur incombe de procéder à des examens des circonstances des blessures accidentelles subies par l'ensemble des membres du personnel et des détenus et de prendre rapidement des mesures correctives s'il y a lieu. On a également rappelé aux cadres supérieurs dans les régions qu'ils ont, quant à eux, l'obligation de veiller à ce que tous les comités locaux continuent de dépister et d'examiner les blessures accidentelles subies par les détenus et le personnel. Ainsi, aujourd'hui, on constate une amélioration considérable du régime disciplinaire du SCC à cet égard.

SCC continue de surveiller le respect de la politique prévue à ce sujet et de mesurer le rendement affiché dans ce domaine, et ce, de façon constante. Le SCC procède à des examens mensuels des statistiques au moyen de l'outil de suivi corporatif qu'il compare ensuite aux statistiques tenues et fournies par la CNLC.

Toutes les régions et unités opérationnelles du SCC ont un accès automatisé à ces mesures du rendement pour procéder à leur autoévaluation et apporter des améliorations de façon continue. De plus, l'administration centrale porte régulièrement les écarts qui peuvent survenir à l'attention des cadres supérieurs pour que les mesures correctives qu'ils imposent soient prises.

Le SCC continuera de s'efforcer d'améliorer son rendement dans ce domaine.

LA SÉCURITÉ ACCRUE DU PERSONNEL ET DES DÉLINQUANTS DANS NOS ÉTABLISSEMENTS

Recommandation 3 :

Je recommande que le SCC établisse un processus permettant à son Comité de direction d'approuver rapidement l'élaboration de plans d'action pour donner suite aux rapports d'enquête portant sur les cas de décès ou de blessures majeures. Ce processus ne devrait, en aucun cas, durer plus de six mois à compter de la date de l'incident.

Selon la pratique déjà en place, les membres du Comité de direction doivent examiner/modifier et approuver tous les plans d'action pour mettre un terme à ces enquêtes qui sont de ressort national. Pendant qu'un plan d'action est préparé, des mesures provisoires sont prises, au besoin.

Le SCC a déjà mis en place des procédures pour que toutes les enquêtes régulières sur les incidents soient effectuées dans les six mois qui suivent. Dans le cas des

enquêtes plus complexes, le processus peut se prolonger au-delà du délai prévu, mais seulement si le sous-commissaire principal a donné son approbation.

De plus, les ressources du SCC ont été réorganisées au cours de l'exercice 2006-2007 pour améliorer le rendement sur le plan des délais. Des processus améliorés de suivi et de responsabilisation sont également établis.

Recommandation 4 :

Je recommande que le SCC élabore un plan d'action précisant les étapes qui s'avèreront nécessaires aux fins de l'établissement d'un nouveau processus permettant d'assurer une mise en pratique uniforme et prompte des recommandations de ses comités d'enquête, des coroners et des médecins légistes, de même qu'un suivi régulier des mesures prises.

La procédure en place depuis plusieurs années veut que les recommandations découlant des enquêtes du SCC ou provenant d'un organisme externe doivent être examinées par les responsables des services de santé à l'échelle nationale et/ou régionale en regard des normes médicales et des normes de santé fondées sur l'expérience clinique. Toutes les recommandations font donc l'objet d'un examen approfondi et, lorsqu'une recommandation est jugée appropriée et applicable, un plan d'action est mis en œuvre. Un suivi est également exercé qui permet de vérifier si la mesure nécessaire a été apportée.

Compte tenu qu'un processus est déjà en place, le SCC estime qu'il n'est pas nécessaire d'en établir un nouveau. Cependant, le SCC reconnaît que des améliorations s'imposent pour que le processus soit davantage suivi. Le SCC élabore actuellement un certain nombre de stratégies pour renforcer et appuyer sa capacité de produire plus rapidement une analyse plus rigoureuse des renseignements contenus dans les rapports d'enquête sur les incidents ainsi que ceux des coroners et des médecins légistes. De plus, il mettra davantage l'accent sur la communication des « leçons retenues » aux unités opérationnelles.

Les ressources du Secteur des opérations et des programmes correctionnels sont également réorganisées

pour le système correctionnel fédéral et à obtenir des niveaux de ressources durables. Le comité remettra son rapport au Ministre au plus tard le 31 octobre 2007 et, celui-ci le rendra public, comme cela a été annoncé.

Réponse au rapport de l'enquêteur correctionnel

La réponse du SCC aux recommandations de l'enquêteur correctionnel de cette année doit être interprétée dans le contexte du scénario en deux volets énoncé ci-dessus. Les mesures à long terme ne pourront être mises en œuvre seulement lorsque le comité indépendant aura terminé son travail et que le gouvernement y aura réagi.

De plus, certaines recommandations de l'enquêteur correctionnel de cette année concernent des secours faisant déjà l'objet de changements ou d'un processus pour régler les problèmes observés. En conséquence, la réponse du SCC à ces recommandations prend la forme d'une description des progrès en cours.

LA TRANSITION EN TOUTE SÉCURITÉ DES DÉLINQUANTS DANS LA COLLABORATION

Recommandation 1 :

Je recommande que le SCC obtienne et affecte un financement adéquat pour améliorer sa capacité d'assurer la conduite des évaluations et la prestation des programmes requis avant les dates prévues des audiences de libération conditionnelle des délinquants.

En ce qui concerne la capacité du SCC de procéder aux évaluations, les outils suivants ont en cours d'élaboration :

- une échelle de ré-évaluation de la cote de sécurité pour les délinquants autochtones
- une échelle de prévision du risque particulière pour les Inuits
- une révision du volet définition et analyse des facteurs dynamiques de l'évaluation initiale des délinquants

Recommandation 2 :

Je recommande que le SCC rende prioritaire la préparation des cas dans les meilleurs délais de façon à ce que les délinquants visés puissent comparaître devant la Commission, en conformité avec les politiques. Le rendement dans ce domaine essentiel devrait faire l'objet d'une surveillance étroite ainsi que d'une évaluation continue dans des rapports établis plus régulièrement.

Le SCC continuera de s'efforcer d'apporter des améliorations dans ces domaines.

programmes et des évaluations efficaces.

Pour ce qui est de l'obtention de fonds supplémentaires devant permettre d'accroître sa capacité d'action dans ces domaines, le SCC attend les résultats de l'examen indépendant qui est en cours. Le mandat fondamental du comité est d'examiner la capacité du SCC de réaliser des

programmes et des évaluations efficaces.

Afin de corriger les lacunes dans les programmes résultant du changement du profil des délinquants, le SCC a entrepris la mise en œuvre au niveau national d'un programme de prévention de la violence d'intensité modérée, d'un programme alternatives, attitudes et fréquentations, d'un programme de guérison de base pour les Autochtones ainsi que l'expansion du Programme pour délinquants autochtones toxicoomanes. En ce qui concerne les programmes destinés aux femmes, le SCC achève de mettre au point un programme de prévention de la violence pour les femmes.

pour les femmes

une évaluation informatisée de la toxicoomanie

les femmes

- une évaluation du risque dynamique pour les femmes
- une évaluation initiale de la garde pour les femmes
- un protocole de dépistage de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale
- une évaluation informatisée de la santé mentale à l'admission

En ce qui concerne la préparation à temps des dossiers des délinquants qui doivent comparaître devant la Commission nationale des libérations conditionnelles, le

Le système de justice pénale canadien a pour but de contribuer au maintien d'une société juste, vivante en paix et en sécurité. De par le mandat que lui confère la loi, le Service correctionnel du Canada (SCC) contribue activement à assurer la sécurité publique :

- en assurant l'exécution des peines imposées par les tribunaux au moyen d'un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humain sur les délinquants dans les établissements correctionnels et d'une surveillance efficace des délinquants dans la collectivité;
- en contribuant, au moyen de programmes et d'autres interventions dans les établissements et la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

À la fin de l'exercice 2005-2006, le SCC avait la charge d'environ 12 700 délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés (ce nombre n'inclut pas les 1 200 délinquants réincarcérés temporairement après avoir été mis en liberté sous condition) et 6 800 délinquants surveillés dans la collectivité. Au cours de l'année, en incluant toutes les admissions et toutes les mises en liberté, le SCC a géré un roulement de population de 25 500 délinquants.

Priorités

Afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles sur le plan de la sécurité publique, le SCC continue de mettre l'accent sur les mêmes priorités qui ont été définies pendant l'année précédente :

1. La transition en toute sécurité des délinquants dans la collectivité;
2. La sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements;
3. La capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus des Premières nations et des délinquants métis et autochtones;

1. L'Annexe A énonce le mandat que nous confère la loi.

4. La capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants;
5. Le renforcement des pratiques de gestion.

Défis et prochaines étapes

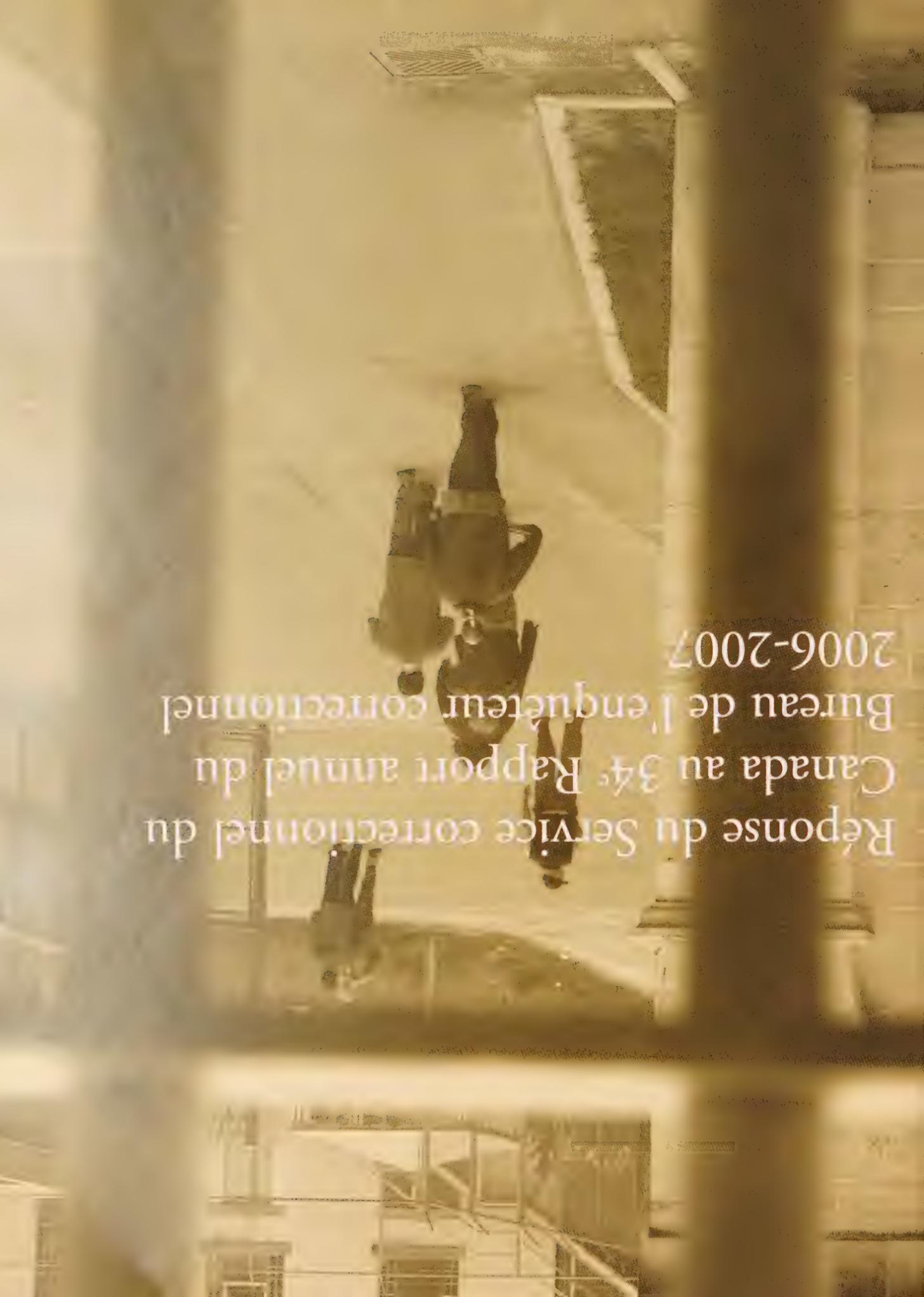
Depuis plusieurs années, le SCC éprouve des difficultés de plus en plus grandes en raison d'un financement insuffisant, d'une infrastructure vieillissante et d'une population carcérale de plus en plus complexe et difficile à gérer. Les changements observés dans le profil de la population carcérale comprennent une augmentation du nombre de délinquants possédant de longs antécédents de violence ou des affiliations avec le crime organisé ou des gangs, une augmentation de la prévalence des maladies infectieuses et des troubles mentaux graves ainsi qu'une représentation toujours plus disproportionnée des Autochtones dans les populations carcérales.

Le gouvernement s'est attaqué à ces problèmes en prévoyant un scénario en deux volets dans le Budget de 2007. Dans le premier volet, d'une durée de deux ans, des fonds sont prévus pour permettre au SCC de régler les problèmes les plus pressants, soit pour :

- procéder à des travaux d'entretien correctif dans nos établissements
- assurer la sécurité de notre personnel et des délinquants
- satisfaire aux prescriptions de base de la loi et des politiques, y compris la gestion de l'information et le soutien technologique
- fournir une capacité supplémentaire pour faire face directement au changement du profil de la population carcérale.

Deuxièmement, un examen indépendant des opérations correctionnelles a été lancé. Cet examen, qui est en cours, est réalisé par un comité indépendant qui analyse les priorités et les stratégies opérationnelles du SCC ainsi que ses plans d'activités.

Le comité a été chargé d'évaluer l'efficacité des contributions du SCC à la sécurité publique et de recommander des améliorations possibles. Cet examen devrait aider à fixer une orientation à long terme claire



Réponse du Service correctionnel du
Canada au 3^e Rapport annuel du
Bureau de l'enquêteur correctionnel
2006-2007

Fréquentement signalés par les délinquants

TABLEAU E : Sujets de préoccupation les plus

POPULATION CARCÉRALE TOTALE

Soins de santé	916
Effets gardés en cellule	686
Transfèrements	610
Isolément préventif	453
Rendement du personnel	452
Préparation de cas	429
Conditions de détention	374
Visites et visites familiales privées	357
Renseignements – Accès et correction	343
Procédure de règlement des griefs	296

DELINQUANTS AUTOCHTONES

Soins de santé	92
Effets gardés en cellule	77
Isolément préventif	73
Rendement du personnel	73
Préparation de cas	70
Programmes – Accès et contenu	57
Renseignements – Accès et correction	49
Conditions de détention	48
Visites et visites familiales privées	45
Téléphone	29

DELINQUANTES

Soins de santé	63
Rendement du personnel	36
Isolément préventif	33
Décisions – Permissions de sortir	28
Effets gardés en cellule	24
Classement selon le niveau de sécurité	23
Préparation de cas	21
Sécurité des délinquants	21
Placement en cellule	20
Programmes – Accès et contenu	20

* Inclut les 154 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale dans la collectivité et les 31 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

TABLEAU II - Traitement des plaintes selon la suite donnée		
Région	Suite donnée	Nombre de plaintes
TOTAL	Réponse interne	2 746
	Enquête	7 662*
TOTAL GÉNÉRAL		4 916
		7 662*

TABLEAU II - Traitement des plaintes selon la suite donnée

** Données obtenues en juin 2007, selon le Système intégré de rapports du SCC.

* Exclut les 154 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale dans la collectivité et les 31 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

TABLEAU C - Plaintes et population carcérale par région		
Région	Nombre total de plaintes	Population carcérale**
Atlantique	593	1 366
Québec	1 602	3 301
Ontario	2 198	3 677
Prairies	1 611	3 364
Pacifique	1 021	1 964
Etablissements pour femmes	452	546
TOTAL	7 477	14 218

TABLEAU B : Plaintes par établissement

REGION/TERRITOIRES
 Nombre de plaintes
 Nombre d'établissements
 Nombre de plaintes par établissement

PRAIRIE

Bowden	217	75	15
Centre de guérison Stan Daniels	12	5	2
Centre Pè Sâkâstêw	12	4	2
Centre psychiatrique régional	147	34	6,5
Drumheller	151	54	16
Edmonton	385	90	13
Grande Cache	92	36	3,5
Riverbend	12	4	1,5
Rockwood	8	3	3
Saskatchewan	299	77	16,5
Stony Mountain	276	112	13
Total pour la région	1 611	494	92

QUÉBEC

Archambault	126	60	6
Centre fédéral de formation	60	15	2,5
Centre régional de réception	94	31	3,5
Centre régional de santé mentale	76	37	4
Cowansville	131	61	9
Donncona	223	109	17
Drummond	160	65	9,5
La Macaza	121	67	12
Leclerc	150	35	7
Montréal-Saint-François	35	19	3
Port-Cartier	329	146	12
Sainte-Anne-des-Plaines	31	20	2
Unité spéciale de détention	66	34	8
Total pour la région	1 602	699	95,5
TOTAL GÉNÉRAL	7 477*	2 701	407,5

* Exclut les 154 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale dans la collectivité et les 31 plaintes déposées par des délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans des établissements provinciaux.

TABLEAU B : Plumes par établissement

Établissement	Nombre de plumes	Nombre d'ouvriers	Nombre de jours passés à l'établissement
---------------	------------------	-------------------	--

ETABLISSEMENTS POUR FEMMES

Centre psychiatrique régional	17	8	2
Etablissement d'Edmonton pour femmes	73	21	3
Fraser Valley	107	60	5
Grand Valley	134	55	10
Joliette	55	30	6
Maison Isabel McNeill	17	7	1
Nova	30	14	4
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	19	11	2
Total	452	206	33

ATLANTIQUE

Atlantique	123	45	8
Centre de rétablissement Shepody	30	14	2,5
Dorchester	296	92	10,5
Springhill	115	46	8
Westmorland	29	15	2,5
Total pour la région	593	212	31,5

ONTARIO

Bath	131	62	8,5
Beaver Creek	58	17	4
Centre régional de traitement	126	34	8
Collins Bay	101	51	7
Fenbrook	282	96	13
Frontenac	33	17	3
Joyceville	166	55	12
Kingston	714	129	14
Millhaven	232	46	10
Pittsburgh	16	10	2
Warkworth	339	110	11,5
Total pour la région	2 198	627	93

PACIFIQUE

Centre régional de traitement	126	42	4
Ferndale	21	11	2
Kent	199	69	13
Matsqui	161	62	8
Mission	157	100	11
Mountain	175	75	14,5
Pacifique	150	91	5,5
Village de guérison Kwikwexwelhp	16	4	3
William Head	16	9	1,5
Total pour la région	1 021	463	62,5

suite à la page 37

TABLÉAU A : Plaintes par catégorie (suite)

CATÉGORIE	R/T	Enq.	TOTAL
Visites			
Généralités	33	73	106
Visites familiales privées	73	178	251
Total	106	251	357
Hors mandat			
Libération conditionnelle – Processus/Décisions	133	61	194
Autres questions	63	33	96
TOTAL GÉNÉRAL	2 746	4 916	7 662

Plaintes

Les plaintes peuvent être formulées par un délinquant ou par une personne agissant en son nom, par téléphone, par télécopieur, par lettre ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les établissements correctionnels.

Selon la loi, le BEC peut également entreprendre une enquête de sa propre initiative ou à la demande du ministre.

Réponse interne

Toute réponse fournie à un plaignant qui ne nécessite pas la consultation de sources d'information à l'extérieur du BEC.

Enquête

Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du SCC ou l'analyse de documents, avant que l'aide ou l'information demandée par le délinquant ne puisse être fournie.

Les enquêtes varient considérablement en ce qui a trait à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler relativement rapidement, alors que d'autres exigent un examen approfondi des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du SCC.

TAB. EAU A : Plaintes par catégorie

CHIFFRES			
RMI - Log - TOTAL			
Questions financières			
Accès	67	77	135
Rémunération	58	77	135
Total	104	144	248
Soins de santé			
Accès	85	372	457
Décisions	117	238	355
Soins dentaires	18	86	104
Total	220	696	916
Santé mentale			
Accès	9	49	58
Programmes	5	6	11
Total	14	55	69
Programmes			
Accès	68	121	189
Qualité/Contenu	25	25	50
Total	93	146	239
Transfèvements			
Exécutés	35	131	166
Imposés	62	146	208
Placement pénitentiaire	25	55	80
Sollicités	45	111	156
Total	167	443	610
Analyses d'urine			
Recours à la force	12	11	23
	14	23	37

suite à la page 35

ANNEXE A : STATISTIQUES

TABLÉAU A : 'Plaintes' par catégorie

1. Plaintes – voir Glossaire
2. Réponse interne – voir Glossaire
3. Enquête – voir Glossaire

Catégorie	Enquête	Réponse interne	Total
Isolément préventif			
Conditions	118	223	341
PlACEMENT/Examen	87	310	397
Total	112	453	
Préparation de cas			
Libération conditionnelle	66	123	189
Postuspension	28	28	56
Permission de sortir	12	39	51
Transfèrement	64	69	133
Total	170	259	429
Effets gardés en cellule			
Placement en cellule	246	440	686
	55	73	128
Réclamations contre la Couronne			
Décisions	17	11	28
Traitement	21	33	54
Total	38	44	82
Programmes communautaires/Surveillance dans la collectivité			
Conditions de détention	7	15	22
Correspondance	117	257	374
Décès ou blessures graves	43	67	110
Décisions (en général) – Mise en application	7	9	16
	36	34	70
Régime alimentaire			
Raisons de santé	6	39	45
Motifs religieux	11	19	30
Total	17	58	75
Régime disciplinaire			
Décisions de présidents indépendants	6	6	12
Décisions de tribunal disciplinaire pour infractions mineures	17	14	31
Procédures	24	27	51
Total	47	47	94
Discrimination			
Emploi	12	17	29
	54	92	146
Renseignements au dossier			
Accès – Divuligation	70	87	157
Correction	115	71	186
Total	185	158	343

ANNEXE A : STATISTIQUES



Nous espérons pouvoir collaborer avec le SCC aux fins de la réalisation de ses cinq priorités et de la prise de mesures permettant de surmonter les 12 obstacles à la sécurité publique qui ont été relevés dans le présent *Rapport annuel*. Nous reconnaissons qu'aucun de ces problèmes ne sera facile à régler, mais nous espérons sincèrement que le SCC réagira autant à nos recommandations qu'aux problèmes comme tels, en se fixant des objectifs ambitieux et en s'engageant à s'occuper d'une manière raisonnable et rapide de ces préoccupations de longue date ayant trait aux

délinquants. La population canadienne ne mérite rien de moins que le meilleur système correctionnel qui soit compte tenu de tout ce qu'elle y a investi.

Pour ce qui est de l'an prochain, le BCC se concentrera sur les progrès réalisés par le SCC concernant les cinq priorités de l'organisation, du point de vue des sources de préoccupation pour les délinquants, de même que sur les mesures permanentes qu'il aura mises en œuvre pour donner suite au rapport *Décès en établissement*. De plus, nous continuerons de travailler avec diverses parties intéressées et nous nous efforcerons d'accroître la participation des citoyens aux activités du BCC et d'améliorer son programme d'information destiné aux délinquants.

Certes, nous poursuivons notre cheminement, persuadés d'avoir tenu compte des recommandations formulées par la vérificatrice générale, mais nous devons néanmoins accroître notre capacité d'enquête et d'élaboration de politiques. En effet, après avoir organisé une séance de réflexion ainsi que des consultations auprès du personnel, nous avons mis en œuvre des moyens concrets pour examiner et améliorer plusieurs processus internes du BCC, dont ceux des communications, des procédures d'enquête, du perfectionnement professionnel et de la formation du personnel.

Nous avons hâte de nous pencher sur l'année en cours ainsi que sur les difficultés évidentes qu'elle comporte. Aussi sommes-nous convaincus, comme nous le disions en introduction, que les problèmes qui sous-tendent les situations mises en lumière dans le présent rapport peuvent être réglés. C'est pourquoi le BCC continuera de travailler avec le SCC dans un climat d'ouverture et de collaboration afin de s'occuper des préoccupations qui touchent les délinquants et, ainsi, de contribuer à la sécurité publique.

Nous tenons à profiter de l'occasion qui nous est donnée ici pour parler de notre engagement continu à multiplier les efforts visant à favoriser la participation des citoyens et à améliorer le programme d'information à l'intention des délinquants. Au cours de la dernière année, nous avons de nouveau pris part à un certain nombre d'activités de liaison et nous sommes efforcés d'intensifier davantage notre participation à des événements publics de façon à sensibiliser la population aux responsabilités de l'ombudsman des prisons fédérales au Canada. Nous avons fait paraître des articles dans diverses publications et avons fait des exposés dans une panoplie d'endroits, entre autres, dans des universités, des collèges et des centres communautaires, et devant différents publics, notamment des psychologues, des criminologues, des avocats, des juges, des professionnels de la santé mentale, des administrateurs de prisons et des citoyens intéressés. Ces activités ont été autant d'occasions de mieux faire comprendre aux membres de la population notre rôle de surveillance indépendante des établissements correctionnels au sein du système de justice pénale.

Nous aimerions également faire le point sur deux autres entreprises du BEC. D'abord, le BEC a été sélectionné comme partenaire principal dans le cadre d'un projet déterminant, qui est financé dans son intégralité par l'Agence canadienne de développement international et qui concerne l'administration du système carcéral chinois. Relevant du ministère de la Sécurité publique de la Chine, la Division de la supervision des prisons (DSP) du Bureau d'administration pénitentiaire a ouvertement reconnu être aux prises avec de graves problèmes touchant les droits de la personne dans ses établissements correctionnels et a dit vouloir donner suite à un rapport publié récemment par le Rapporteur spécial des Nations Unies chargé d'examiner la question de la torture. Dans ce document, l'auteur se montre critique à l'égard des autorités chinoises et du traitement réservé à leurs prisonniers. Ainsi, il s'agit d'un projet spécial parce que la DSP collabore directement avec le BEC, dont le mandat comprend de formuler des recommandations aux fins du respect des droits de la personne. Le BEC a

Ensuite, en avril 2006, la *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale* a publié un numéro spécial qui portait le titre *Surveillance des autorités correctionnelles et droits de la personne* et qui se voulait une évaluation de la situation des prisonniers au Canada et à l'étranger du point de vue du respect des droits de la personne. C'est le directeur des Politiques et avocat-conseil principal du BEC qui a agi à titre de directeur de la rédaction invité pour ce numéro spécial, où un certain nombre d'articles réclamaient des réformes pronées dans le passé par le BEC, dans des *Rapports annuels* présentés au Parlement. On proposait notamment d'instaurer l'arbitrage indépendant pour les cas d'isolement préventif; de perfectionner la procédure de règlement des griefs des détenus de façon à ce que le traitement des plaintes des délinquants soit assuré équitablement et promptement; d'améliorer l'accès aux programmes et aux services correctionnels conçus spécialement pour les besoins des femmes, des Autochtones et des personnes souffrant de problèmes de santé mentale; et d'encourager le Canada à signer et à ratifier le *Protocole facultatif à la Convention contre la torture* des Nations Unies de façon à renforcer les mécanismes de surveillance externe.

contexte correctionnel.

été choisi parmi d'autres pour cette initiative en raison du mandat unique qui lui est confié et de l'expertise acquise relativement aux droits de la personne dans le

harçèlement reçues chaque année, et il en ressort que des retards déraisonnables constituent aujourd'hui la norme pour ce qui est du traitement de ces griefs aussi importants que délicats.

Questions relatives aux ressources humaines

Dans son *Plan stratégique pour la gestion des ressources humaines 2007-2010*, le SCC reconnaît qu'il doit mettre en place de solides mesures pour être à même de recruter et de conserver un effectif représentatif. Le SCC a également souligné la nécessité d'augmenter davantage la proportion d'employés autochtones à tous les échelons de l'organisation, au-delà des exigences relatives à l'équité en matière d'emploi, particulièrement au sein de la direction et dans les établissements qui comptent une importante population de délinquants autochtones. Le SCC entend par conséquent lancer une stratégie nationale visant à recruter des cadres supérieurs et des employés autochtones pour répondre aux besoins de l'organisation, et ce à compter de mars 2008.

12. Je recommande que le SCC procède des

maintenant à une vérification de ses opérations pour voir à ce qu'elles répondent à l'obligation légale qu'a le SCC de régler les plaintes et les griefs des détenus équitablement et rapidement. Cette vérification devrait permettre d'examiner l'utilisation de l'information issue du traitement des griefs et de l'analyse des tendances dans le but de mettre en œuvre des stratégies visant à prévenir toute plainte ultérieure et à remédier systématiquement aux problèmes soulevés par les délinquants.

13. Je recommande que le SCC augmente

considérablement (au-delà du niveau requis pour l'équité en matière d'emploi) le taux global de représentation d'employés autochtones à tous les niveaux de son organisation, et surtout dans les établissements dont la population carcérale se compose majoritairement de délinquants d'origine autochtone.

délinquants sur des questions relevant du commissaire ». En effet, l'expérience du requérant, qui a déposé un grief qui n'est pas déraisonnable, mais qui a néanmoins mené à cette révision judiciaire, montre que la procédure de règlement des griefs du SCC, du moins au deuxième palier, dans la région de l'Ontario, au moment en question, ne s'est absolument pas révélée expéditive et allait même à l'encontre de ce qu'on entend par une procédure rapide dans la Directive du commissaire.

En 1998, le SCC qui était alors aux prises avec des retards excessivement longs ainsi qu'une inobservation flagrante de sa propre politique, a prolongé les délais de façon à ce qu'ils reflètent mieux le temps réellement requis aux fins du traitement des griefs. Le BEC avait, à l'époque, soulevé des préoccupations à cet égard, faisant valoir qu'une telle prolongation ne cadrerait pas avec l'engagement pris par le SCC d'assurer une procédure efficace et rapide pour les délinquants et ne tenait pas compte des exigences imposées par la loi. Près de dix ans plus tard, durant l'exercice 2006-2007, seulement 22 % des griefs considérés comme hautement prioritaires au niveau du commissaire ont été réglés dans les délais prolongés, et le SCC envisage de nouveau d'allonger davantage les délais déjà étirés.

Il y a quatre ans, le SCC a adopté une procédure révisée dans le but de traiter les plaintes de harcèlement déposées par les délinquants dans des délais raisonnables. À cette fin, l'organisation a également diffusé un bulletin de politique amélioré sur le harcèlement, le harcèlement sexuel et la discrimination en septembre 2006. Dans nos *Rapports annuels*, nous avons maintes fois répété nos inquiétudes relatives à cette priorité que représentent les griefs de harcèlement, et en 2004, la Commission canadienne des droits de la personne nous a emboîté le pas. Bien que le SCC semble avoir finalement réussi à mettre au point une politique raisonnable en matière de harcèlement, nous demeurerons très préoccupés puisque nous constatons que bien peu de progrès ont été réalisés pour assurer la conformité des opérations avec la politique et les dispositions législatives touchant un enjeu aussi critique. Le SCC ne dispose pas de suffisamment d'enquêteurs formés et dont la compétence a été reconnue pour traiter les quelque 400 plaintes de

Griefs et plaintes de harcèlement

À la suite du *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux* 2005, le SCC a élaboré, en collaboration avec ses six agents de négociation, un plan d'action visant à amener du changement relativement à trois enjeux importants pour les employés : le harcèlement, les griefs, ainsi que le respect, la confiance et la responsabilisation. Ce plan d'action prévoit, pour l'exercice en cours, les efforts suivants :

- renforcer la formation sur le harcèlement et les griefs de façon à sensibiliser davantage le personnel à ces questions;
- établir, en consultation avec les agents de négociation, une nouvelle politique sur la gestion des cas de harcèlement;
- clarifier les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles ayant trait à la gestion des cas de harcèlement et des griefs;
- favoriser le recours aux services d'intervenants et d'enquêteurs de l'extérieur dans le cadre des enquêtes portant sur les cas de harcèlement;
- resserrer la surveillance des processus de règlement des cas de harcèlement et des griefs;
- former les gestionnaires en gestion des conflits.

Par ailleurs, dans son *Plan stratégique pour la gestion des ressources humaines 2007-2010*, le SCC indique qu'il évaluera les résultats de ses efforts visant « une amélioration de la santé au travail et des relations de travail efficaces et saines » en se servant des points de référence suivants :

- une amélioration avérée de la gestion des plaintes déposées par des employés concernant des situations de harcèlement, rendue manifeste par :
 - une amélioration des délais relatifs à la conduite des enquêtes sur les cas de harcèlement;
 - une réduction dans le nombre de plaintes de harcèlement;
 - une amélioration avérée de la gestion des griefs d'employés à chaque palier de la procédure, rendue manifeste par :

- une diminution dans le nombre de griefs au troisième palier;
- une baisse dans le nombre de cas en arbitrage.

Le BCC se réjouit du fait que le SCC soit allé de l'avant avec les initiatives susmentionnées, qui comprennent des échéances et des objectifs précis pour réduire les griefs et les plaintes de harcèlement déposés par les employés. À notre sens, il est essentiel de traiter ces griefs et ces plaintes équitablement et promptement. Le BCC est aussi d'avis que les obligations en matière de droits de la personne exigent, quelles que soient les circonstances ou la situation des personnes concernées, que toute procédure de règlement des griefs ou des plaintes de harcèlement reflète les mêmes principes fondamentaux. L'application de ces principes aide, en effet, à créer un environnement sain et propice à la mise en œuvre d'opérations correctionnelles efficaces, autant pour le personnel que pour les délinquants.

Par ailleurs, nous incitons le SCC à appliquer des principes cohérents lorsqu'il traite les griefs et les plaintes de harcèlement des délinquants. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* requiert que ces derniers aient un accès illimité et non préjudiciable à « une procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants ». Dans ses *Rapports annuels*, le BCC est arrivé à la conclusion, année après année, que la procédure en place ne fonctionne pas comme il le faudrait en ce sens qu'elle ne permet pas de résoudre rapidement les griefs des délinquants, surtout au palier national. Le système s'est révélé inefficace, en outre, pour le traitement de l'arrière de travail chronique. Et cette situation continue de se répéter sur les activités du BCC puisque les délinquants s'adressent de plus en plus à nous pour faire entendre leurs préoccupations. La Cour fédérale a d'ailleurs récemment commenté le rendement du SCC à cet égard (*Caruana v. Attorney General of Canada*, T-1889-05, 9 novembre 2006) :

[Traduction]
Cette instance met en lumière – et il ne s'agit certainement pas de la première fois – la procédure de règlement des griefs du Service correctionnel du Canada, laquelle doit assurer un « règlement juste et expéditif des griefs des

renforcement de la planification de la mise en liberté et du soutien communautaire aidera les délinquants durant leur période de mise en liberté sous condition. Nous saluons, en outre, le fait que le gouvernement du Canada ait prévu, dans son budget annoncé en mars 2007, un nouvel investissement d'environ 21 millions de dollars sur deux ans pour remédier à l'absence d'un processus d'évaluation détaillée en matière de santé mentale dans le cadre de l'évaluation initiale, de même que pour améliorer la qualité des soins primaires de santé mentale offerts dans les établissements du SCC.

Les principales limites des efforts déployés jusqu'à présent résident dans le fait que le financement fourni n'est qu'une infime fraction de ce dont on aurait besoin pour régler cette crise qui prend de l'ampleur. Qui plus est, le financement a été attribué aux besoins immédiats et à court terme, mais on n'a obtenu aucun financement permanent. Le SCC reconnaît les difficultés associées à la dotation de postes additionnels. Par exemple, il lui est impossible de créer de nouveaux postes permanents – pour des professionnels comme du personnel infirmier psychiatrique, des psychologues et des techniciens en sciences du comportement – parce que le financement ne couvre qu'une période limitée de deux à cinq ans. Cela nuit sans aucun doute à la capacité organisationnelle de recrutement de personnel professionnel.

10. Je recommande que le ministre considère comme une priorité clé du Portefeuille l'obtention d'un financement permanent adéquat pour la mise en œuvre intégrale de la Stratégie du SCC en matière de santé mentale.

11. Je recommande que le SCC intensifie ses initiatives de formation de façon à ce que tous les employés de première ligne soient adéquatement formés pour interagir avec les délinquants qui ont des problèmes de santé mentale.

5. Le renforcement des pratiques de gestion

Dans son *Rapport sur les plans et les priorités* (2007-2008), le SCC s'engage à renforcer ses pratiques de gestion pour « être une organisation solide et efficace, capable de réaliser, à l'aide de moyens économiques, ses principales activités opérationnelles et d'autres activités, tout en respectant les valeurs de la fonction publique qui sont à la base d'un environnement de travail sain et de la confiance des Canadiens et Canadiennes ». Pour ce faire, le SCC indique qu'il s'emploiera à améliorer les résultats obtenus en ce qui a trait au harcèlement, aux griefs des employés, à la confiance, à la confidentialité, à l'éthique, aux ressources, à l'intégrité, à l'équité et à l'inclusivité de l'environnement de travail. Il convient tout à fait d'applaudir aux efforts de leadership déployés par le SCC en vue du renforcement de ses pratiques de gestion. Toutefois, nous limiterons nos commentaires et nos observations sur cette importante priorité aux initiatives qui nous paraissent préoccupantes en raison de leur incidence sur la population des délinquants. Certes, les pratiques de gestion peuvent avoir et ont effectivement une incidence sur le traitement des délinquants.

Vérifications et évaluations

Depuis deux ans, le SCC a accru sa capacité de vérification et d'évaluation et a intégré les avis de spécialistes extérieurs à l'organisation dans ses processus et ses pratiques. Nous saluons cette initiative et estimons qu'il s'agit là d'une approche qui a contribué à relever la qualité et la rigueur des vérifications internes et des évaluations effectuées par le SCC. Nous encourageons d'ailleurs l'organisation à se servir de cette approche pour le traitement de diverses préoccupations, notamment en ce qui concerne les enquêtes, les griefs déposés par les détenus, les blessures subies par les détenus et les incidents violents en établissement.

7. Je recommande que le SCC envisage de nouveau de nommer un sous-commissaire pour les délinquants autochtones, à qui serait confiée l'autorité nécessaire pour mettre en œuvre le Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones.

8. Je recommande que, chaque année, le SCC rende public un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de son Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones. Ce rapport devrait notamment faire état des améliorations accomplies en ce qui concerne d'importants indicateurs de rendement correctionnel, comme les transfèrement, l'isolement, le régime disciplinaire, les permissions de sortir et les placements à l'extérieur, les renvois en vue du maintien en incarcération, les reports d'examen en vue de la libération conditionnelle, de même que les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

9. Je recommande que le SCC réinstitute immédiatement le Comité consultatif autochtone national, en conformité avec la Loi.

4. La capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants

C'est avec plaisir que nous constatons que le SCC a fait des progrès pour ce qui est de remédier au caractère inadéquat des soins de santé mentale dispensés aux délinquants sous responsabilité fédérale. Cependant, la mise en œuvre de la Stratégie du SCC en matière de santé mentale dans son intégralité constitue une nécessité immédiate si l'organisation veut satisfaire à l'obligation qui lui est imposée par la loi, celle de veiller à ce que chaque détenu reçoive les soins de santé essentiels et qu'il

ait accès, dans la mesure du possible, aux soins non essentiels, comme le veulent les normes professionnelles reconnues. Il est indispensable d'améliorer les résultats obtenus à cet égard puisque, à l'heure actuelle, il arrive encore que les délinquants qui souffrent de maladies mentales soient placés en isolement lorsque les symptômes de leur maladie se manifestent et, trop souvent, ces délinquants sont privés des traitements auxquels ils auraient droit d'après les normes professionnelles reconnues.

Le nombre de délinquants incarcérés dans les pénitenciers et présentant d'importants besoins en matière de santé mentale a presque doublé au cours de la dernière décennie. En 1997, 7 % des détenus de sexe masculin et 13 % des détenus de sexe féminin ont eux-mêmes signalé qu'on avait diagnostiqué chez eux des problèmes de santé mentale. En 2007, c'est 12 % des hommes et 21 % des femmes qui ont eux-mêmes signalé avoir fait l'objet de pareil diagnostic. Il apparaît que le SCC n'a pas su ajuster les services de santé mentale qu'il offre en fonction de cette augmentation spectaculaire et, dans certains cas, la qualité des services s'est même détériorée.

Comme on l'affirme dans le *Rapport sur les plans et les priorités* (2007-2008), les problèmes de santé mentale sont jusqu'à trois fois plus fréquents chez les détenus que parmi la population canadienne générale. En effet, à l'admission des délinquants dans le système correctionnel, on a reconnu des problèmes de santé mentale chez plus de 1 détenu de sexe masculin sur 10 et chez 1 détenu de sexe féminin sur 4, ce qui représente des augmentations respectives de 71 % et de 100 % par rapport aux chiffres de 1997.

En juillet 2004, le SCC a approuvé une Stratégie en matière de santé mentale faisant la promotion de l'adoption d'un continuum de soins depuis l'évaluation initiale jusqu'à la mise en liberté des délinquants en toute sécurité. En décembre 2005, le SCC a obtenu des fonds pour resserrer le suivi de l'ensemble des soins de santé mentale offerts dans la collectivité. Aussi le BEC a-t-il accueilli l'annonce d'un nouvel investissement se chiffrant à environ 6 millions de dollars par année pendant cinq ans pour les soins de santé mentale dans la collectivité. De plus, le financement alloué au

plusieurs années, nous recommandons que le SCC mette à la disposition du public des rapports trimestriels détaillés dans lesquels les résultats correctionnels seraient analysés, notamment en ce qui a trait aux transfèrements, à l'isolement, au régime disciplinaire, aux permissions de sortir et aux placements à l'extérieur, aux renvois en vue d'un maintien en incarcération, aux reports d'examen en vue de la libération conditionnelle, de même qu'aux suspensions et aux révoications de la mise en liberté sous condition. Le SCC a indiqué dans son *Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones* qu'il établirait et mettrait en application, d'ici mars 2007, un système de suivi intégré en vue de l'évaluation de l'incidence des changements apportés aux politiques sur les délinquants autochtones. Cette échéance a finalement été modifiée. En fait, nous n'avons vu encore aucune preuve d'une quelconque amélioration des méthodes de collecte et d'analyse des données, et on nous a informés que le SCC ne produira désormais que des rapports annuels sur la situation des délinquants autochtones puisque, affirme-t-on, les tendances ne changent pas beaucoup dans le temps.

Au fil des années, le BFC et d'autres observateurs ont exprimé une inquiétude grandissante à l'égard de la tendance consistant à classer les délinquants autochtones à un niveau de sécurité trop élevé et relativement à l'application par le SCC des outils actuels d'évaluation du risque, y compris les échelles permettant de mesurer le potentiel de réinsertion sociale. Ces outils actuels d'évaluation du risque sont des échelles qui mesurent le risque de récidive ou d'évasion, ou encore le potentiel d'adaptation au milieu carcéral.

En 1996, la juge Louise Arbouret a été la première à se soucier de la validité et de la fiabilité de l'échelle de classement initial employée par le SCC, laquelle permet d'évaluer plusieurs facteurs, dont l'emploi, les relations matrimoniales et familiales, les fréquentations et les relations sociales, la toxicomanie, le fonctionnement dans la collectivité, l'orientation personnelle et affective, et l'attitude générale.

À l'heure actuelle, le SCC mène une étude pour déterminer s'il convient de réviser son échelle de réévaluation du niveau de sécurité. Selon les résultats de cette étude, le SCC explorera plusieurs options, soit de

conserver l'échelle existante telle quelle, de la réviser ou de carrément la remplacer. Des consultations sont donc en cours, et l'on s'attend à pouvoir prendre connaissance d'une version préliminaire du rapport interne à cet égard en décembre 2007. Nous nous inquiétons beaucoup du fait que, si l'adoption d'un nouvel outil s'avère nécessaire, le SCC mettra bien des années avant que cet outil soit établi. Or, comme il existe déjà une foule d'indices qui permettent de conclure à l'impropriété des outils actuels pour les délinquants autochtones, nous encourageons le SCC à prendre des mesures provisoires pendant le processus d'élaboration de ses nouveaux outils de réévaluation du niveau de sécurité.

Nous avons également appris que le SCC n'a aucune intention d'examiner les outils qui servent à l'évaluation initiale des délinquants afin d'en valider la pertinence pour les délinquants autochtones. La combinaison de la tendance consistant à classer les délinquants autochtones à un niveau de sécurité trop élevé et du manque de programmes conçus spécialement pour les Autochtones illustre bien à quel point des obstacles systémiques peuvent nuire à la réussite de la réinsertion sociale en temps opportun des délinquants. D'abord, les délinquants autochtones sont souvent classés à des niveaux de sécurité trop élevés parce que l'échelle actuelle utilisée n'a pas été conçue spécialement pour eux. Puis, ces délinquants se retrouvent en nombre disproportionné dans les établissements à sécurité élevée, où l'on offre peu ou pas du tout de programmes de base visant à répondre à leurs besoins particuliers. Aussi cet accès insuffisant aux programmes limite-t-il la possibilité pour les délinquants concernés d'être transférés vers des établissements de niveau de sécurité moindre, réduisant du même coup leurs chances d'effectuer une mise en liberté sous condition en temps opportun et en toute sécurité. Ce scénario explicite en partie pourquoi la réinsertion sociale des délinquants autochtones se révèle aussi ardue, comparativement au retour des autres délinquants au sein de la société. Certes, les différences observées quant aux résultats correctionnels ne sont pas uniquement attribuables à des ingérences dans les risques ou les facteurs criminogènes.

détenus aux services et aux programmes de réadaptation dont l'objet consiste à préparer les détenus à leur mise en liberté.

- Les détenus autochtones sont mis en liberté plus tard au cours de leur peine que les autres détenus.
- La proportion de délinquants qui présentent des demandes de libération conditionnelle totale exigeant un examen de la CNLC est plus faible pour les délinquants autochtones.
- La proportion de délinquants autochtones sous surveillance dans la collectivité est moins importante que la proportion de délinquants non autochtones qui purgent leur peine en liberté sous condition.
- Les délinquants autochtones sont toujours surreprésentés parmi l'ensemble des délinquants dont les cas ont fait l'objet de renvois en vue d'un maintien en incarcération.
- Le taux de révocation de la liberté conditionnelle pour manquement aux conditions (et non pour la perpétration d'un nouvel acte criminel) est plus élevé pour les délinquants autochtones.
- Les délinquants autochtones sont réadmis dans les établissements fédéraux plus fréquemment que les délinquants non autochtones, ce qui, trop souvent, permet au cycle de traitement inéquitable de recommencer.

Le 16 octobre 2006, le SCC a présenté son plus récent *Plan stratégique visant les services correctionnels pour Autochtones*. Celui-ci comprenait un plan d'action national et cinq plans d'action régionaux, lesquels prévoyaient près de 200 mesures. La grande majorité de ces mesures avaient pour échéance le mois de mars 2007 ou avant, mais ces projets ambitieux et prometteurs n'ont pas encore été mis en œuvre dans leur intégralité et, par conséquent, ne sont pas parvenus à renverser les tendances décrites plus haut.

Nous remarquons par ailleurs que le SCC n'a pas fait grand progrès pour ce qui est de l'amélioration du traitement des populations de délinquants dans le Nord. Un document de discussion intitulé *Elaboration et gestion d'un cadre correctionnel pour le Nord* révèle d'ailleurs qu'on commence seulement à comprendre les

questions complexes dans ce domaine et que bien peu de progrès ont réellement été accomplis en ce qui a trait au Cadre stratégique du Nord (décembre 2004). Un autre document de discussion a été diffusé sur le sujet en janvier 2006, mais jusqu'à maintenant, aucune mesure déterminante n'a été mise en œuvre.

Dans des *Rapports annuels* antérieurs, le BEC recommandait que le SCC nomme un sous-commissaire responsable de façon particulière des services correctionnels pour Autochtones de manière à ce que l'organisation prenne en considération les enjeux propres aux délinquants autochtones dans toutes les décisions prises par la direction relativement aux opérations et aux politiques organisationnelles. Au lieu de cela, le SCC a élargi les rôles et les responsabilités du sous-commissaire principal en y ajoutant les fonctions relatives aux Autochtones. Nous considérons cette solution comme un compromis praticable et nous espérons que cela aiderait le SCC à se concentrer davantage sur cette importante priorité. Malheureusement, les résultats ne nous paraissent guère encourageants pour le moment. De plus, l'examen des neuf rapports d'activités et des mesures de suivi faisant suite aux réunions du Comité de direction ne révèle pas que des questions propres aux Autochtones ont été soumises à la discussion.

En revanche, le SCC continue de consulter activement les collectivités autochtones, et nous saluons les efforts faits pour inclure ces communautés dans la planification des services correctionnels pour Autochtones. Malgré cela, le SCC ne satisfait pas à l'obligation légale qu'il a de consulter une formation officielle. En effet, selon la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le SCC est tenu de créer un Comité consultatif autochtone national, qui serait chargé de le conseiller sur la prestation de services correctionnels aux délinquants autochtones. Le Comité consultatif autochtone national n'a pas tenu séance depuis juin 2004, mais nous avons appris qu'on s'emploie actuellement à établir un nouveau mandat pour ce groupe et à en déterminer la composition.

Nous nous inquiétons encore du fait que le SCC ne dispose pas d'un système de collecte de données adéquat pour surveiller et évaluer ses progrès en ce qui concerne les services correctionnels pour Autochtones. Depuis

6. Je recommande que le SCC évalue l'efficacité et le caractère adéquat de ses stratégies de réduction des méfaits en collaboration avec son Comité consultatif des soins de santé.

3. La capacité accrue d'intervenir

efficacement auprès des délinquants issus des Premières nations et des délinquants métis et inuits

La surreprésentation des Autochtones dans les pénitenciers canadiens a fait l'objet de multiples rapports au cours des dix dernières années : à l'échelle nationale, les Autochtones représentent moins de 3 % de la population canadienne, mais correspondent à près de 19 % de l'ensemble de la population carcérale fédérale. Chez les femmes, cette surreprésentation est encore plus criante : 32 % des femmes incarcérées dans les établissements fédéraux sont des Autochtones. Il est alarmant, en outre, de constater que cette énorme surreprésentation s'est accentuée depuis quelques années. En effet, bien que la population carcérale fédérale ait connu une diminution entre 1997 et 2007, le nombre de personnes issues des Premières nations incarcérées dans les établissements fédéraux s'est accru de presque 26,4 % et, de façon plus particulière, le nombre de femmes issues des Premières nations détenues dans les pénitenciers affiche, quant à lui, une augmentation ahurissante de 151 % au cours de la même période.

Pour 2006, nous estimons que le taux global de Canadiens d'origine autochtone incarcérés était de 1 024 pour 100 000, ce qui est neuf fois plus élevé que le taux de détenus canadiens non autochtones. Certes, ce n'est pas le SCC qui régit les conditions sociales ou qui prend les décisions stratégiques qui influent sur le profil de la population des délinquants, mais c'est à lui qu'il incombe de veiller à ce que ses opérations soient conformes à la loi et tiennent compte des besoins spéciaux des délinquants autochtones.

Depuis six ans, le SCC a mis en place des initiatives et des programmes très positifs pour les délinquants autochtones, dont les suivants :

- huit pavillons de ressourcement;
- des programmes autochtones de base (p. ex., Cercles de changement, En quête du guerrier en vous, Programme pour délinquants autochtones toxicomanes – en cours de révision);
- des initiatives de programmes qui concernent des unités opérationnelles particulières (p. ex., Seniors autochtones, cercles de détermination de la peine pour les infractions disciplinaires en établissements, enseignements relatifs à la suite ou à la longue maison, célébrations de traditions culturelles et de pratiques de cérémonies).

Malheureusement, ces initiatives locales fort louables ne sont pas bien coordonnées par le SCC et ont eu peu d'effet en vue de resserrer l'écart entre les résultats correctionnels obtenus pour les délinquants autochtones et les autres délinquants. En fait, dans notre dernier *Rapport annuel* (2005-2006), nous avons examiné en profondeur cette tendance persistante de résultats médiocres découlant des politiques, des procédures, des pratiques et des structures organisationnelles actuelles du SCC.

- Le classement des détenus issus des Premières nations ou d'origine métisse ou inuite à un niveau de sécurité trop élevé est monnaie courante, ce qui signifie que la proportion de délinquants autochtones placés dans les établissements à sécurité minimale équivaut à seulement la moitié du taux de délinquants non autochtones placés dans ces pénitenciers.
- La surreprésentation des délinquantes autochtones est plus désolante encore. Par exemple, à la fin de septembre 2006, les femmes autochtones correspondaient à 44 % des délinquantes dites à sécurité maximale, à 41 % des délinquantes dites à sécurité moyenne et à un mince 18 % de la population carcérale féminine à sécurité minimale.
- Le placement en établissement à sécurité maximale et en isolement limite l'accès des

En avril 2005, le SCC a signé un protocole d'entente avec l'Agence de santé publique du Canada (ASPC) afin de bénéficier de conseils scientifiques et techniques sur les risques et les avantages possibles des programmes d'échange d'aiguilles. Dans le rapport de l'ASPC, qui a été rendu public en avril 2006, on arrivait à la conclusion que les programmes d'échange d'aiguilles mis en place par d'autres administrations correctionnelles avaient considérablement réduit la propagation des maladies infectieuses et que rien n'indiquait que ces programmes avaient compromis la sécurité des détenus ou des employés des prisons.

Le 10 mai 2006, le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, présidé par le sénateur Michael J.L. Kirby, a déposé un rapport sur la santé mentale et la toxicomanie, *De l'ombre à la lumière*. Après avoir abordé les programmes d'échange d'aiguilles lancés dans le milieu carcéral, le Comité recommandait dans son rapport « que Service correctionnel Canada mette immédiatement en œuvre dans tous les établissements correctionnels fédéraux des mesures de réduction du préjudice ».

En août 2005, le SCC a entrepris la mise en place de l'Initiative sur les pratiques de tatouage sécuritaires, qui comprenait un volet de sensibilisation ainsi que la création de salles de tatouage dans six établissements fédéraux. En décembre 2006, nous avons reçu un exemplaire du rapport d'évaluation de ce programme, dans lequel on concluait que « l'Initiative a montré un potentiel de réduction des préjudices et de l'exposition à des risques pour la santé et d'amélioration de la santé et de la sécurité des membres du personnel, des détenus et du grand public ».

Cependant, le 5 décembre 2006, le gouvernement du Canada a mis fin à l'Initiative sur les pratiques de tatouage sécuritaires et a ordonné le démantèlement des six salles de tatouage.

d'intervention en cas d'incident. Cette étape initiale s'avère encourageante, et nous avons hâte de prendre connaissance des mesures précises qui seront mises en œuvre pour pleinement remédier aux problèmes relevés dans le rapport *Décès en établissement*. Nous espérons que cette approche collaborative donnera lieu à des améliorations appréciables.

3. Je recommande que le SCC établisse un

processus permettant à son Comité de direction d'approuver rapidement l'élaboration de plans d'action pour donner suite aux rapports d'enquête portant sur les cas de décès ou de blessures majeures. Ce processus ne devrait, en aucun cas, durer plus de six mois à compter de la date de l'incident.

4. Je recommande que le SCC élabore un plan

d'action précisant les étapes qui sauveront nécessaires aux fins de l'établissement d'un nouveau processus permettant d'assurer une mise en pratique uniforme et prompte des recommandations de ses comités d'enquête, des coroners et des médecins légistes, de même qu'un suivi régulier des mesures prises.

5. Je recommande que le SCC :

- établisse un cadre de travail uniforme aux fins de la collecte de données et de l'établissement de rapports sur les tentatives de suicide, les automutilations et les surdoses;
- prévoit un examen systématique des circonstances entourant ces blessures afin de veiller à ce qu'on se penche comme il se doit sur ces cas et à ce que l'on mène les enquêtes qui s'imposent, en conformité avec la loi;
- prenne des mesures correctives pour prévenir tout nouvel accident ou tout acte intentionnel comportant des blessures.

quels correctifs on devrait apporter pour accroître la capacité du SCC de prévenir les futures agressions et tentatives d'autommutilation et d'intervenir lorsque de tels incidents surviennent.

Dans le cadre de cette étude, on s'est donc penché sur 82 cas de suicide, d'homicide et de mort accidentelle qui sont survenus en établissement entre 2001 et 2005 inclusivement. Le chercheur a également examiné les rapports et les plans d'action des comités d'enquête du SCC, les rapports de coroners, la correspondance entre le SCC et le BEC ainsi qu'entre le SCC et les bureaux des coroners, de même que d'autres documents ayant trait à ces décès. L'étude a permis de faire les constatations suivantes :

- **Constatation n° 1 :** Les comités d'enquête et les coroners ont à maintes reprises relevé plusieurs problèmes dans un nombre important de décès en établissement.
- **Constatation n° 2 :** Rien n'indique, en général, que le Service correctionnel du Canada prévient mieux les décès en établissement ou intervient mieux dans de tels cas au cours de la période étudiée de cinq ans.
- **Constatation n° 3 :** Le Service correctionnel du Canada a eu tendance à donner suite aux constatations et aux recommandations des comités d'enquête, mais il lui est arrivé souvent de ne pas approuver les recommandations des coroners ou de ne pas y donner suite.
- **Constatation n° 4 :** En règle générale, le délai est important entre un décès en établissement et l'adoption par le Service correctionnel du Canada de mesures en bonne et due forme pour régler les problèmes qui en découlent.
- **Constatation n° 5 :** Il est probable que certains décès en établissement auraient pu être évités grâce à de meilleures évaluations du risque, à des mesures de prévention plus vigoureuses et à des interventions plus rapides et efficaces de la part du personnel en établissement.

Le rapport *Décès en établissement* présente effectivement des constatations troublantes et démontre que le SCC doit accroître sa capacité de donner suite aux observations et aux recommandations touchant les décès en établissement. Le SCC a négligé d'intégrer les leçons

retenues de manière soutenue et de prendre les mesures correctives nécessaires au fil du temps et à l'échelle des régions, et l'on remarque que des erreurs similaires se répètent même si des constatations et des recommandations semblables sont faites de fois en fois. L'étude laisse entendre aussi que le SCC est réfractaire ou néglige de raisonnablement donner suite à une grande partie des constatations et des recommandations de coroners, comparativement à celles formulées par ses propres comités d'enquête. Le rapport arrive enfin à la conclusion que « le Service n'a pas pu appliquer ses propres politiques et pratiques et tout mettre en œuvre pour éviter un décès ».

En 2005, le SCC a lancé trois initiatives dans le but d'améliorer sa capacité d'intervention dans les cas d'incidents graves ou de décès en établissement : il a instauré des protocoles d'urgence pour l'ensemble du personnel infirmier des unités de santé; il a apporté des modifications à ses politiques en ce qui concerne les responsabilités des premiers intervenants; et il a perfectionné la formation obligatoire du personnel infirmier. Cependant, jusqu'à maintenant, le SCC n'a pas fait état des résultats de ces mesures.

Le SCC a affirmé sa volonté de donner suite à bon nombre des constatations énoncées dans le rapport sur les décès en établissement. Par conséquent, nous discutons actuellement avec le SCC pour vérifier que l'organisation adhère bien aux procédures et aux pratiques existantes – ou, dans certains cas, y apportent les modifications qui s'imposent – dans le but de **rapidement :**

- entreprendre les enquêtes;
- effectuer une analyse approfondie des rapports d'enquêtes;
- faire approuver par le Comité de direction du SCC les recommandations et les plans d'action élaborés à la suite de la communication de rapports d'enquêtes nationales;
- mettre en œuvre et surveiller les mesures visant à donner suite aux recommandations approuvées.

Le SCC s'est déjà engagé à optimiser la rapidité et l'efficacité du processus d'enquête et à accroître sa capacité en matière de santé mentale et sa capacité

1. Je recommande que le SCC obtienne et affecte un financement adéquat pour améliorer sa capacité d'assurer la conduite des évaluations et la prestation des programmes reçus avant les dates prévues des audiences de libération conditionnelle des délinquants.

2. Je recommande que le SCC rende prioritaire la préparation des cas dans les meilleurs délais de façon à ce que les délinquants visés puissent comparaitre devant la Commission, en conformité avec les politiques. Le rendement dans ce domaine essentiel devrait faire l'objet d'une surveillance étroite ainsi que d'une évaluation continue dans des rapports établis plus régulièrement.

2. La sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements

La sécurité des membres du personnel et des délinquants est primordiale, et le SCC a mis l'accent nécessaire sur ce fait dans ses deux derniers *Rapports sur les plans et les priorités*. Le SCC a deux rôles fondamentaux : assurer un environnement correctionnel sûr et aider les délinquants à retourner dans la collectivité en toute sécurité. Pour accroître la sécurité, l'organisation doit donc allouer des ressources autant aux mesures de sécurité qu'au soutien donné aux délinquants. Durant les dernières années, la tendance au SCC a été d'investir davantage dans les mesures de sécurité, souvent sans que l'on accorde la même attention aux initiatives de réadaptation. Le défi consiste maintenant à reconnaître qu'au-delà d'une certaine limite, les investissements visant à mettre en place des mesures de sécurité additionnelles ne donnent pas nécessairement d'avantages supplémentaires pour la sécurité du public ou du personnel. Au contraire, créer un environnement plus fortement contrôlé où les délinquants ne bénéficient pas du soutien ou des services adéquats peut en fait nuire à la stabilité des établissements ainsi qu'au potentiel de réinsertion sociale en toute sécurité des délinquants.

Rapport sur les décès en établissements

Le degré de violence dans les pénitenciers demeure trop élevé pour être acceptable. Au nombre des responsabilités qui lui sont dictées par la loi, le système correctionnel fédéral a à veiller à ce que les délinquants purgent leur peine dans un environnement sûr. Depuis des années, le BCC se demande dans quelle mesure le SCC fournit un tel environnement. L'expérience révèle que des mécanismes comme l'entretien d'interactions constructives et la mise en place de méthodes alternatives de règlement des différends pourraient réduire la violence en milieu carcéral. De plus, offrir des services de santé mentale additionnels pourrait contribuer tout autant à améliorer la situation. En effet, trop de délinquants vulnérables souffrant de maladies mentales sont la cible des mauvais traitements d'autres délinquants, ou font l'objet d'interventions comportant des recours à la force qui auraient pu être évités, ou encore sont placés en isolement pendant de longues périodes.

Nous nous préoccupons du nombre élevé de décès et de blessures dans les établissements fédéraux. Dans notre dernier *Rapport annuel*, nous indiquions que le BCC s'inquiétait surtout des constatations et des recommandations semblables qui sont faites d'année en année par les enquêteurs nationaux du SCC, les coroners provinciaux et les médecins légistes, au terme des examens de décès de détenus. Nous nous sommes engagés à effectuer un examen exhaustif des rapports, des observations et des recommandations portant sur ces décès en établissant ainsi que sur d'autres questions. Puis, nous avons finalement souligné que pour réduire la fréquence des décès, il faudrait procéder promptement à un suivi systématique des mesures correctives à apporter de manière à ce que des mesures préventives soient mises en œuvre.

Dans ce contexte, le BCC a retenu les services d'un professeur chevronné de l'Université d'Ottawa, qui était chargé de se pencher, de façon particulière, sur tous les décès déclarés qui sont attribuables à d'autres causes qu'à des causes naturelles et qui ont eu lieu sur une période de cinq ans dans les établissements correctionnels fédéraux canadiens. Ainsi, il s'agissait de déterminer, en étudiant tous les décès jugés par le SCC comme des homicides, des suicides, des surdoses ou des accidents,

1. La transition en toute sécurité des délinquants dans la collectivité

Nous savons que la prestation de programmes et de traitements fondés sur des preuves peut considérablement réduire la récidive et nous applaudissons aux efforts déployés par le SCC dans le but d'appuyer de telles approches. En avril 2005, le rapport du SCC intitulé *Le retour en toute sécurité des délinquants dans la collectivité* dressait un inventaire exhaustif des initiatives de programmes et de traitements ayant notamment trait à l'éducation, l'emploi, la toxicomanie, les compétences psychosociales, le traitement des délinquants sexuels et le traitement des délinquants violents et de la violence familiale. L'ensemble de ces initiatives ayant largement contribué à la baisse de la récidive.

Pendant près de deux décennies, le BEC a exprimé, dans ses rapports annuels, des réserves quant au fait que le SCC soit de moins en moins à même d'effectuer une préparation approfondie des cas des délinquants dans les délais exigés aux fins des examens relatifs à la mise en liberté sous condition. Un nombre significatif de retards découlent d'ailleurs directement de cette incapacité du SCC de procéder aux évaluations et à la prestation des traitements qui s'imposent avant les dates prévues des audiences de libération conditionnelle. Et maintenant que le SCC doit, en plus, composer avec des contraintes financières accrues, la situation est devenue critique. En effet, davantage de délinquants retourneront au sein de la collectivité sans y être véritablement préparés, et ils risquent, en outre, de faire l'objet de périodes de surveillance plus courtes. Pour la grande majorité des délinquants, une réinsertion sociale graduelle, effectuée en temps opportun, où le principal intérêt bénéficie du soutien nécessaire, représente le meilleur moyen d'accroître la sécurité publique.

Pour discuter de certaines des questions liées à la préparation des cas et à l'accès aux programmes dans les délais voulus, on a créé un groupe de travail mixte formé de représentants du SCC, de la CNLC et du BEC. En décembre 2004, le comité a publié son *Rapport sur les*

facteurs causant des retards dans le traitement des demandes présentées à la CNLC, dans lequel on formulait nombre de recommandations visant à faciliter l'exécution dans les meilleurs délais des examens requis aux fins de la mise en liberté sous condition. On recommandait également que les délinquants qui auraient à comparaître devant la Commission puissent bénéficier, dans les délais voulus, de l'aide et des programmes dont ils ont besoin pour effectuer un retour en toute sécurité au sein de la société. Toutefois, jusqu'à présent, on n'a constaté aucune preuve démontrant que les résultats correctionnels se sont améliorés en ce qui concerne les aspects suivants :

- le nombre de retards dans la comparution de délinquants devant la Commission et les raisons qui justifient ces retards;
- les listes d'attente pour les programmes, dont il faudrait tenir compte dans les plans correctionnels, de façon à optimiser les chances d'une réinsertion sociale effectuée en temps opportun et en toute sécurité;
- l'accès en temps opportun aux programmes et aux services qui contribueraient à considérablement réduire le temps passé par les délinquants dans des établissements à sécurité maximale et moyenne;
- le nombre de délinquants qui font l'objet de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, une diminution radicale ayant été observée au cours des dix dernières années, malgré le taux de réussite impressionnant de ces privilèges de sortie.

De plus, le SCC n'a qu'une capacité limitée de surveiller et d'analyser les résultats correctionnels relatifs aux aspects susmentionnés et de veiller à ce que ses efforts donnent les effets désirés.

Nous appuyons les efforts faits par le SCC dans le but d'obtenir des ressources qui permettraient d'améliorer l'accès à une gamme complète de programmes et de services efficaces pour les délinquants. Comme le reconnaît lui-même le SCC, les programmes correctionnels permettent « un meilleur contrôle et une plus grande stabilité dans les établissements et la collectivité ».

CINQ PRIORITÉS DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA

1. La transition en route vers des délinquants dans la collectivité
2. La sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements
3. La capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus de
premiers nations et des délinquants métis et autochtones
4. La capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants
5. Le renforcement des pratiques de gestion

11. Permissions de sortir

sans escorte et placements à l'extérieur

Les permissions de sortir sans escorte et les placements à l'extérieur sont des éléments déterminants du retour graduel et en toute sécurité de bien des délinquants dans la collectivité. Or, au cours des dix dernières années, le SCC, à qui ces formes de mise en liberté sous condition incombent principalement, a considérablement réduit son utilisation des permissions de sortir sans escorte et des placements à l'extérieur, qui affaiblissent pourtant un taux de réussite appréciable. Par ailleurs, le manque de possibilités pour les placements à l'extérieur des délinquants est particulièrement inquiétant, puisque de tels placements peuvent grandement contribuer à la capacité de tout délinquant d'effectuer une transition réussie vers la collectivité.

12. Questions relatives aux ressources humaines

Le SCC a établi un plan relatif à ses ressources humaines qui s'avère complet et digne de mention. Pour accroître sa capacité de remplir son mandat, le SCC a déterminé qu'il doit continuer d'augmenter la proportion d'employés autochtones à tous les échelons de l'organisation, allant au-delà des exigences de l'équité en matière d'emploi, en mettant un accent particulier sur les établissements ayant une importante population de délinquants autochtones.

La capacité qu'a le SCC d'accomplir son mandat en ce qui concerne la prestation de soins est en partie tributaire de sa capacité de recruter et de conserver des professionnels de la santé et des intervenants de programmes qui possèdent l'expérience nécessaire. Cependant, le financement à court terme affecté à la Stratégie en matière de santé mentale empêche le SCC de recruter de tels professionnels de la santé.

l'organisation. Cela exige aussi des mécanismes qui favorisent l'entretien de la mémoire collective de l'organisation, quelle que soit l'intensité du roulement du personnel. À cet égard, nous avons observé plusieurs aspects clés qui permettraient au SCC d'améliorer son apprentissage continu.

- Recours à la force : Certains pénitenciers recourent fréquemment à la force, alors que d'autres semblent parvenir à gérer les délinquants en employant des solutions de rechange moins restrictives. Le SCC devrait se pencher sur ces différences dans le but de rétablir une certaine uniformité des pratiques et d'assurer la conformité des recours à la force avec la loi et les politiques organisationnelles. Blessures et décès de détenus : À la lumière de la grande quantité d'informations tirées des rapports d'enquêtes internes, le SCC devrait se doter d'une procédure rigoureuse visant à faire connaître et à mettre en œuvre les pratiques exemplaires.
- Délinquants autochtones : On constate une foule d'initiatives, de pratiques et de programmes novateurs au niveau local, mais ces bonnes idées ne sont pas reprises par les établissements des autres niveaux de sécurité, ni par les autres régions. (Les rapports et les recommandations du Comité consultatif des soins de santé du SCC sont d'une excellente qualité. Nous espérons que le Comité consultatif autochtone national, une fois réinstauré, pourra jouer un rôle de leadership similaire en ce qui concerne les enjeux propres aux Autochtones.)
- Griets : La procédure interne de règlement des plaintes et des griefs au SCC constitue l'une des meilleures sources d'information et devrait servir à exposer les problèmes systémiques et à s'occuper de ces derniers de manière proactive. Malheureusement, les méthodes utilisées par le SCC pour recueillir et réunir des données à cet égard ne permettent pas de procéder régulièrement à des analyses minutieuses, ni à l'élaboration, la mise en œuvre et la surveillance de stratégies efficaces pour prévenir de futures plaintes.

toutefois pas encore permis d'obtenir les résultats souhaités, soit des rapports uniformes de grande qualité qui fournissent à la direction l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées et à propos.

Certes, une organisation doit toujours effectuer le suivi de ses progrès pour voir si ses programmes et ses services donnent les effets désirés. Dans le passé, le SCC s'était engagé à amener sa méthode de collecte de données, mais au cours de la dernière année, cet engagement semble s'être essouffé, si bien que les rapports trimestriels sont aujourd'hui devenus des rapports annuels, les résultats correctionnels essentiels ne sont plus surveillés de près et la qualité des données en général ne s'est pas améliorée. De plus, nous n'avons rien vu qui puisse témoigner soit d'une collecte de données exactes et uniformes, soit d'une analyse approfondie des aspects clés relativement auxquels on a un urgent besoin d'amélioration, comme la réinsertion sociale des délinquants en temps opportun et en toute sécurité, les blessures et les décès de détenus, le recours à la force, les délinquants autochtones, les minorités visibles et ethniques, les problèmes de santé mentale, les griefs et les délinquants handicapés. Les rapports antérieurs du BEC explorent ces aspects dans le détail.

9. Maladies transmissibles et initiatives de réduction des méfaits

Les détenus sont de 7 à 10 fois plus susceptibles que les membres de la population canadienne générale d'être atteints du VIH et ont 30 fois plus de chances de souffrir de l'hépatite C. Comme la majorité des délinquants retournent tôt ou tard au sein de la société, il est impératif que le SCC prenne toutes les mesures raisonnables pour protéger les détenus des maladies infectieuses auxquelles ils sont exposés, de façon à ce qu'ils ne puissent les retrasmettre à leur entourage une fois de retour dans la collectivité.

La propagation des maladies transmissibles par le sang à l'intérieur des pénitenciers est en partie attribuable à la consommation de drogues par voie intraveineuse. La

répression des drogues ne peut pas, à elle seule, venir à bout de l'augmentation du taux d'infection parmi la population carcérale. Au cours des neuf dernières années (de 1998-1999 à 2006-2007), le SCC a intensifié ses investissements en temps et en argent dans les efforts visant à empêcher les drogues d'entrer dans ses établissements. Une mesure de la réussite de cette initiative est le pourcentage d'échantillons prélevés pour des analyses d'urine et pour lesquels on a obtenu des résultats positifs, ce qui indique l'usage de drogues. Ces contrôles aléatoires effectués dans les établissements montrent que la consommation de drogues a diminué de moins de 1 % entre les exercices 1998-1999 et 2006-2007. Effectivement, en 2006-2007, le taux de résultats positifs se chiffrait à 12 % (837 résultats positifs sur 6 957 analyses d'échantillons d'urine prélevés dans les établissements du SCC), alors que neuf ans plus tôt, le pourcentage s'élevait à 12,8 %.

Il est évident que les moyens mis en œuvre dans le but de réduire la consommation de drogues n'ont eu qu'une incidence limitée. Compte tenu de cette réalité et de la possibilité que des ressources financières additionnelles et des efforts d'interdiction accrus ne permettent d'accomplir que des progrès minimes, le SCC doit aller au-delà des initiatives de réduction des méfaits qui sont actuellement en place, dont les séances de sensibilisation, le traitement d'entretien à la méthadone, et la distribution de préservatifs et d'eau de Javel.

L'organisation doit exécuter un ensemble diversifié d'initiatives que d'autres administrations correctionnelles ont mises en œuvre et qui ont permis d'atténuer la transmission des maladies infectieuses sans compromettre la sécurité du personnel, ni celle des délinquants.

10. Leçons retenues et pratiques exemplaires

Toute organisation déterminée à apprendre de ses expériences doit s'établir des processus efficaces permettant de fournir une rétroaction continue à ses cadres supérieurs de manière à réduire le plus possible les erreurs, ainsi qu'à prendre connaissance et à mettre en place des pratiques exemplaires à l'échelle de

en vue d'une éventuelle accréditation et à s'employer en priorité à faire accréditer le dernier centre régional de traitement qui n'a pas encore reçu cette approbation.

7. Gestion de la population de délinquants

Après des années à réclamer une réforme en profondeur, nous constatons que le SCC continue de placer des délinquants en isolement préventif et dans d'autres environnements restrictifs puisqu'il agit encore de sa principale méthode pour composer avec les différends et les tensions qui surviennent dans l'environnement carcéral. Depuis la dernière décennie, plusieurs rapports établis par le SCC ainsi que par des organisations extérieures au SCC ont dressé le constat de problèmes d'équité et de non-conformité à la loi dans la gestion ou l'administration des placements en isolement. On a recommandé l'arbitrage indépendant dans les cas de placements en isolement comme seule avenue permettant de se conformer à la loi à cet égard. Mais le SCC a toujours rejeté l'arbitrage indépendant et prétend encore qu'en améliorant le processus interne d'examen des cas d'isolement, il parviendrait à des pratiques qui soient équitables et qui respectent la primauté du droit. Or, au fur et à mesure que le SCC s'emploie à améliorer son processus interne, la situation des délinquants en isolement continue de se dégrader, de plus en plus de détenus étant placés en isolement pendant de longues périodes.

Au fil du temps, le SCC a créé bien des sous-populations de délinquants, notamment en instaurant des unités de transition. Bien que nous appuyions l'utilisation des unités de transition comme une solution de rechange **temporaire** et moins restrictive que l'isolement préventif, nous remarquons que de nombreux délinquants dans certaines régions du SCC en sont maintenant à purger une portion considérable de leur peine d'emprisonnement dans ces unités. Ainsi, ils ne bénéficient pas de la stratégie proactive en vue de leur retour au sein de la population carcérale générale, ni des examens réguliers qui sont prévus par la loi pour les

8. Collecte et analyse de données

délinquants autochtones.

Une des préoccupations communes à presque toutes les questions systémiques abordées ici est le manque de données fiables et d'activités d'analyse. À plusieurs reprises au fil des ans, nous avons recommandé au SCC d'améliorer sa capacité de collecte et d'analyse de données. En 2005, le SCC nous a avisé qu'il avait formé un comité national spécialisé en communication et en analyse de données qui devait discuter du meilleur moyen de régulierement produire des rapports éloquentes et de qualité. Le SCC nous a aussi informés que son Secrétaire de l'évaluation du rendement mettrait désormais à profit ses connaissances spécialisées en vue d'assurer la qualité des analyses effectuées. Ces initiatives n'ont

délinquants en isolement préventif. En fait, passer de longues périodes à l'écart de la population générale et n'avoir qu'un accès limité aux programmes et aux services empêche les délinquants de travailler à leur plan correctionnel et de se trouver des moyens à mettre en œuvre pour effectuer une réinsertion sociale en toute sécurité.

Nous nous inquiétons également de la répartition générale des délinquants dans les établissements du SCC selon leur niveau de sécurité. Bon nombre des établissements à sécurité moyenne sont surpeuplés et voient leurs listes d'attente pour les programmes s'allonger de façon excessive, tandis que certains établissements à sécurité minimale sont loin d'être remplis à capacité. La CNLC, quant à elle, octroie un grand nombre de mises en liberté sous condition à des détenus d'établissements à sécurité moyenne, une réalité qui suscite de multiples questions sur le processus employé par le SCC pour le classement des délinquants selon le niveau de sécurité. Fait intéressant, une bonne proportion des délinquants qui sont incarcérés dans des établissements à sécurité moyenne jusqu'au moment de leur mise en liberté sous condition bénéficient de recommandations favorables de la part de leur agent de libération conditionnelle. De façon plus particulière, nous sommes soucieux des effets qu'ont les pratiques de gestion de la population employées par le SCC sur les

les Autochtones et les femmes à un niveau de sécurité trop élevé, et nous estimons que l'organisation n'a pas réagi suffisamment rapidement à ce problème capital, comme en témoignent les preuves concrètes qui existent et la recherche effectuée sur le sujet.

6. Normes professionnelles reconnues et accréditation des services de santé

Pendant bien des années, les questions relatives aux soins de santé ont représenté la principale raison ayant motivé les délinquants à déposer des plaintes au BCC ainsi qu'après des responsables de la procédure de règlement des griefs au SCC. D'après la loi, le SCC est tenu de fournir les services de santé essentiels à l'ensemble des détenus, en conformité avec les normes professionnelles reconnues.

Pour s'assurer de bien répondre à cette obligation, le SCC s'est engagé à faire accréditer l'ensemble de ses unités de services de santé, de ses hôpitaux régionaux et de ses centres régionaux de traitement. On a donc entamé le processus d'accréditation pour les centres de traitement au milieu des années 1990, mais le processus pour les hôpitaux régionaux et les unités de services de santé n'a commencé qu'en 2001. L'accréditation présuppose un examen minutieux des services et des méthodes de fonctionnement qui ont cours à un endroit donné.

Par ailleurs, le SCC a demandé au Conseil canadien d'agrement des services de santé (CCASS) d'étudier et de l'aider à améliorer la qualité des soins et des services qu'il offre aux détenus. Dans le *Rapport annuel* de l'an dernier (2005-2006), nous notions que le CCASS n'avait accordé une accréditation complète qu'à trois installations de soins de santé sur les 29 qu'il avait visitées à cette fin (10 %). Cela nous apparaît comme une situation tout à fait inacceptable. Nous incitons donc le SCC à continuer de déployer des efforts afin de préparer toutes les autres installations de soins de santé

- les programmes sont offerts aux délinquants tard dans leur peine, parfois après leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle; renonciations, reports et retrais de demandes d'audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) à cause de problèmes d'accès aux programmes; pénurie d'intervenants et d'agents de programmes, surtout ceux qui ont les compétences requises pour dispenser les programmes qui s'adressent particulièrement aux Autochtones;
- accès limité aux programmes offerts dans la collectivité, surtout pour les délinquants autochtones et les délinquantes;
- absence ou insuffisance de programmes de lutte contre les gangs dans beaucoup d'établissements, ce qui signifie que, par défaut, c'est le recours à l'isolement qui est rapidement en train de devenir la norme à cet égard;
- retards dans l'évaluation et la mise en œuvre des programmes nationaux pour Autochtones; manque chronique de programmes de base conçus spécialement pour les Autochtones dans les établissements à sécurité maximale, ce qui veut dire que les délinquants autochtones, qui ne peuvent pas mettre en pratique leur plan correctionnel, doivent être transférés à des établissements de niveau de sécurité moindre pour avoir accès aux programmes pour Autochtones.

L'impropriété des outils de classement selon le niveau de sécurité pour les délinquants autochtones et les délinquantes est jugée comme un grave problème depuis plus d'une dizaine d'années. Le SCC a pris certaines mesures positives dans le but d'adapter ses échelles aux délinquantes et s'affaire actuellement à modifier ses échelles en fonction des délinquants autochtones. À notre sens, le SCC continue de classer

5. Classement selon le niveau de sécurité et classement à un niveau trop élevé

3. Formation du personnel

Une formation insuffisante peut certainement constituer un obstacle de taille pour la sécurité publique. Dans bien des enquêtes menées par le SCC relativement à des incidents, on a d'ailleurs souligné les lacunes en cette matière comme représentant un enjeu important, voire essentiel. Les organisations qui n'investissent pas dans l'apprentissage continu et la formation de leurs employés assistent souvent à une régression ainsi qu'à une baisse dans le moral des troupes. Nous savons que de nombreuses séances de formation ont été annulées ou reportées au cours de la dernière année pour cause de restrictions budgétaires. Cela nous paraît toutefois regrettable puisqu'il y a plusieurs aspects pour lesquels la formation s'avérerait fort utile pour aider le SCC à mieux remplir son mandat de sécurité publique.

- Recours à la force : La formation a trop souvent été celle qui écopait des restrictions budgétaires. Dans ce contexte, les programmes de formation obligatoires, comme la certification pour le maniement des armes à feu, sont habituellement les seuls à être dispensés. Or, la Direction de la sécurité du SCC a insisté sur la nécessité d'offrir immédiatement et de façon continue une formation sur le recours à la force allant au-delà d'une simple formation en vue du port d'armes.
- Compétences culturelles : La formation et les autres initiatives ayant trait aux compétences culturelles, notamment la sensibilisation à la diversité ethnoculturelle, sont limitées et fragmentées.
- Santé mentale : Il y a urgence d'agir en cette matière. Tous les intervenants de première ligne devraient être formés afin de pouvoir intervenir adéquatement auprès des délinquants qui ont des problèmes de santé mentale.
- Délinquantes : Tous les intervenants de première ligne affectés aux établissements pour femmes devraient suivre chaque année une formation de mise à jour de leurs connaissances en ce qui concerne les approches axées sur les femmes, comme le recommandait la Commission canadienne des droits de la

4. Capacité en matière de programmes et accès aux programmes en temps opportun

- Isolation préventif : La prestation d'une formation de mise à jour sur cet important secteur des services correctionnels, où il est courant de constater un grand roulement de personnel, favoriserait une conformité accrue avec la loi et les politiques, de même que la prise de décisions équitables.
- Suicide : La formation en prévention du suicide devrait faire partie intégrante de la formation permanente offerte à tous les employés de première ligne du SCC qui travaillent en établissement et dans la collectivité, et le personnel devrait observer rigoureusement les politiques en vigueur.

La capacité restreinte en matière de programmes joue sur la capacité qu'ont les délinquants de mettre en pratique leur plan correctionnel, ce qui a pour effet de retarder le moment où ils peuvent retourner au sein de la société en toute sécurité. Une mise en liberté effectuée graduellement et en temps opportun permet d'accorder aux délinquants de plus longues périodes sous surveillance dans la collectivité, avenue qui a été prouvée comme la façon la plus efficace d'assurer la réinsertion sociale des délinquants en toute sécurité. Or, nous avons repéré les entraves suivantes à la réinsertion sociale – pour bon nombre desquelles le SCC aura besoin de ressources – dans les domaines de la préparation de cas et de l'accès aux programmes :

- manque d'occasions d'emploi et de possibilités de perfectionnement, autant dans les pénitenciers qu'à l'extérieur des établissements;
- longues listes d'attente pour les programmes dans la plupart des régions, faisant en sorte que

Au fil des ans, le BEC a relevé beaucoup d'écueils qui nuisent à la capacité du SCC d'optimiser son incidence favorable sur la sécurité publique. Nous reconnaissons que certains des 12 obstacles à la sécurité publique qui sont signalés ci-dessous découlent de l'évolution du profil de la population des délinquants ainsi que du manque de ressources. D'autres, cependant, pourraient être surmontés au moyen des ressources existantes. Ces 12 obstacles sont liés aux exigences imposées à l'organisation par la loi, et le fait de ne pas s'employer à y remédier risque de plus en plus d'entraîner des conséquences néfastes pour la sécurité publique.

1. Mise en œuvre intégrale de la Stratégie en matière de santé mentale du SCC

Nous accroîtrons la sécurité publique si nous veillons à ce que les délinquants aux prises avec des problèmes de santé mentale reçoivent des soins adéquats en cette matière pendant leur incarcération, avant qu'ils ne soient mis en liberté au sein de la collectivité. Nous estimons, en outre, que des ressources permanentes doivent être affectées à la mise en œuvre de l'ensemble de cette stratégie pour que cette importante priorité se concrétise dans son intégralité. Le BEC note que des fonds ont été attribués à cette fin dans le plus récent budget et espère que le comité créé par le gouvernement pour examiner les opérations du SCC se penchera aussi sur cette question.

2. Mise en œuvre intégrale de la Stratégie nationale du SCC concernant les Autochtones

Le BEC a déjà donné son aval à la Stratégie en matière de santé mentale qui avait été approuvée par le Comité de direction du SCC en juillet 2004. Le SCC avait alors reconnu qu'il devait renforcer sa capacité en matière de soins de santé mentale afin de remédier aux lacunes suivantes relevées dans ses services :

- dépistage précoce des troubles mentaux et évaluation à l'admission;
- prestation d'un ensemble complet et coordonné de soins primaires en santé mentale;
- prestation de soins intermédiaires aux délinquants qui souffrent de troubles mentaux;
- établissement de centres de traitement offrant des soins actifs;
- appui soutenu en matière de santé mentale pour les délinquants mis en liberté sous condition (soins dans la collectivité).

L'écart constaté entre les résultats correctionnels obtenus pour les délinquants autochtones et les autres délinquants paraît se creuser. C'est pourquoi il importe d'agir dès maintenant en prenant les mesures qui s'imposent, en faisant preuve de leadership et en affectant les ressources nécessaires aux fins de la mise en œuvre d'une stratégie globale à l'intention des Autochtones, laquelle permettra de renverser les inquiétantes tendances mises en lumière dans des rapports annuels antérieurs du BEC. Le SCC doit donc continuer de déployer des efforts dans le but de renforcer sa capacité en vue de conclure d'avantage d'ententes avec des collectivités autochtones en vertu des articles 81 et 84 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition¹. Selon nous, des ressources particulières et une nouvelle gouvernance – ce qui comprend la réinstitution du Comité consultatif autochtone national, comme le veut l'article 82 de la Loi – s'imposent de manière urgente pour qu'on arrive à s'occuper de cette priorité primordiale.

1. Les articles 81 et 84 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition favorisent la participation directe des collectivités autochtones au soutien de la mise en liberté sous condition des délinquants.

DOUZE OBSTACLES FONDAMENTAUX A LA SECURITE PUBLIQUE

1. Mise en oeuvre intégrale de la Stratégie de santé mentale du Service

correctionnel du Canada (SCC)

2. Mise en oeuvre intégrale de la Stratégie nationale du SCC concernant les Autochtones

3. Formation du personnel

4. Capacité en matière de programmes et accès aux programmes en temps opportun

5. Classement selon le niveau de sécurité et classement à un niveau trop élevé

6. Normes professionnelles reconnues et accréditation des services de santé

7. Gestion de la population de délinquants

8. Collecte et analyse de données

9. Maladies transmissibles et initiatives de réduction des méfaits

10. Leçons retenues et pratiques exemplaires

11. Permissions de sortir sans escorte et placements à l'extérieur

12. Questions relatives aux ressources humaines

subissait le SCC. Le ministre a également établi le Comité d'examen du Service correctionnel du Canada afin qu'on se penche sur la capacité qu'a le SCC de remplir son mandat de sécurité publique. J'espère sincèrement que le Comité d'examen formulera des recommandations qui contribueront à remédier à ces problèmes de ressources et qui permettront au SCC de venir à bout des obstacles à la sécurité publique qui sont signalés dans le présent rapport. Il est clair qu'on ne peut plus s'attendre à ce que le SCC en fasse d'avantage avec moins de ressources.

Dans ses deux derniers Rapports sur les plans et les priorités (2006-2007 et 2007-2008), le SCC a énoncé les cinq priorités essentielles suivantes pour orienter ses efforts de façon à obtenir les meilleurs résultats correctionnels possibles :

1. la transition en toute sécurité des délinquants dans la collectivité;
2. la sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements;
3. la capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus des Premières nations et des délinquants métis et inuits;
4. la capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants;
5. le renforcement des pratiques de gestion.

Cette année, le *Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel* est donc axé sur les préoccupations de délinquants qui ont trait aux cinq priorités du SCC. Le BEC estime, lui aussi, que de prendre des mesures en vue de la concrétisation de ces priorités contribuera grandement à améliorer la situation pour les délinquants. Le *Rapport annuel* de l'an dernier précisait d'ailleurs les objectifs correctionnels que le SCC devait, à mon sens, s'employer à atteindre. Or, les mesures prises par le SCC pour donner suite à ce rapport et le rendement subséquent de l'organisation en vue de l'amélioration des résultats correctionnels se sont avérés plutôt limites. De plus, le SCC a largement modifié son approche l'an dernier, préférant ne pas s'engager fermement à régler les questions préoccupantes soulevées dans notre rapport. Il est à souhaiter, cette année, que le SCC fera preuve de bonne volonté en

s'occupant des problèmes sur lesquels portent mes recommandations. À cet égard, le BEC est résolu à poursuivre un dialogue constructif avec le SCC et à s'efforcer de résoudre les nombreuses questions relatives aux délinquants qui se révèlent des sources de préoccupation depuis fort longtemps.

Somme toute, les cinq priorités essentielles du SCC constituent le reflet des exigences de la loi. Quelles que soient les raisons à l'origine des défis faisant obstacle aux efforts déployés par le SCC en vue de satisfaire à ces exigences, les Canadiens – y compris les parlementaires – s'attendent à ce que le SCC soit en mesure de remplir son mandat. Et si tel n'est pas le cas, c'est la sécurité publique qui peut s'en trouver compromise. C'est pourquoi, dans le présent *Rapport annuel*, je concentrerai mon attention sur les points de préoccupation touchant les délinquants en me penchant tout d'abord sur les problèmes majeurs qui mettent une entrave à la sécurité publique. Je formulerais ensuite des recommandations concernant les cinq priorités essentielles du SCC.

Howard Sapers
Enquêteur correctionnel

Le traitement des plaintes déposées par les délinquants. Or, une fois de plus, le BEC a été à la hauteur, et son effectif a su faire preuve d'énormément de professionnalisme et d'enthousiasme. Pour cela, de même que pour le dévouement, le travail acharné et la contribution à combien précieuse de mes employés, je ne saurai jamais assez les remercier.

Le prochain exercice s'annonce tout aussi exigeant pour le BEC puisqu'il y a fort à parier que la charge de travail continuera de s'alourdir. Par ailleurs, nous sommes conscients des difficultés considérables avec lesquelles le SCC est, lui aussi, aux prises pour ce qui est de l'accomplissement de son propre mandat et du maintien de sa contribution à la sécurité publique, ces difficultés étant en partie attribuables à l'évolution du profil des délinquants et aux coûts à la hausse. Comme on l'indique dans le *Rapport sur les plans et les priorités* du SCC pour 2006-2007, 90 % des dépenses du SCC sont de nature non discrétionnaire, comme les salaires, les services, les services alimentaires, les services de santé et l'entretien des installations qui prennent de l'âge. Ces coûts sont notamment déterminés par des facteurs qui échappent au contrôle du SCC.

Par conséquent, le SCC a de moins en moins de flexibilité pour accroître sa capacité d'accomplir le mandat qui lui est dicté par la loi, et particulièrement pour assurer la prestation de services et de soutien favorisant la réinsertion sociale. Le BEC estime, pour sa part, que cette austerité budgétaire entraîne à présent des résultats prévisibles : le SCC a besoin d'un nouveau financement permanent d'importance s'il veut être en mesure d'assumer l'ensemble de ses responsabilités en matière de sécurité publique. Il ne fait aucun doute qu'il faut remédier rapidement à toutes les lacunes considérables relevées dans les ressources du SCC de façon à mettre en œuvre les opérations correctionnelles qui permettront d'assurer la sécurité dans nos établissements et au sein de nos collectivités.

Dans le budget fédéral annoncé en mars 2007, le gouvernement fédéral a reconnu la nature critique de la situation et a alloué de nouveaux fonds pour atténuer temporairement les pressions financières que

toutes ces questions, le BEC n'aurait pas été à même de remplir son important mandat de sécurité publique. La charge de travail du BEC tend à s'alourdir depuis quelques années. Il est devenu plus difficile de s'occuper de bon nombre des plaintes déposées, notamment en raison du fait qu'il y a dans les pénitenciers du Canada davantage de délinquants sous responsabilité fédérale aux prises avec de graves problèmes de santé mentale. En outre, comme les questions touchant les politiques et les lois sont de plus en plus complexes, il faut multiplier les heures et les efforts investis pour examiner les plaintes dans le détail. Et encore cette année, les pressions de la charge de travail ont constitué un défi de taille pour notre capacité d'accomplir adéquatement le mandat qui nous est confié par la loi. À cet égard, nous continuerons de nous employer à obtenir des ressources additionnelles afin que le BEC vienne à bout de ces pressions.

J'aimerais d'ailleurs profiter de l'occasion qui m'est donnée pour exprimer toute ma gratitude et mon admiration pour le travail fait par les membres de mon personnel encore cette année, cette période s'étant révélée particulièrement éprouvante pour mon équipe. En novembre 2006, après des travaux de vérification qui se sont finalement échelonnés sur plus de deux ans et demi, la vérificatrice générale du Canada (*Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 11) a mis au jour des irrégularités commises par un ancien enquêteur correctionnel. La vérification portait sur la période commençant au début de l'exercice 1998-1999 et se terminant à la fin de l'exercice 2003-2004, et dans le rapport, on soulevait également des préoccupations concernant la gouvernance, la gestion financière et l'application des politiques en matière de ressources humaines. Le BEC a agi promptement et de manière décisive afin de donner suite aux préoccupations exprimées, une tâche qui exigeait notamment que nous entreprenions les mesures recommandées dans le rapport de vérification. Ce travail, aussi indispensable soit-il, a nécessité que bon nombre de mes employés et moi-même nous consacrons à autre chose qu'aux fonctions liées à notre mandat, c'est-à-dire l'examen et

MESSAGE DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Des bureaux d'ombudsman, comme le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC), ont été établis au Canada et à l'étranger parce qu'on reconnaît de plus en plus la nécessité de protéger les droits individuels et de renforcer l'obligation de rendre compte des institutions publiques. Les bureaux d'ombudsman sont aujourd'hui considérés comme des instruments utiles et agissants qui aident les citoyens à assurer un traitement équitable de la part de leurs gouvernements. À l'instar d'autres bureaux d'ombudsman, le BEC exerce son influence sans posséder de réels pouvoirs. Aussi ne pouvons-nous pas obliger le Service correctionnel du Canada (SCC) à se conformer à nos recommandations. Toutefois, en tant qu'organisation démocratique créée par le Parlement, le BEC est en bonne posture pour procéder à des examens minutieux et objectifs, pour ensuite amener le SCC à revenir sur des décisions qui ne respectent pas la loi et les politiques de l'organisation, ou encore qui soulèvent des questions d'équité.

Le maintien, dans le contexte correctionnel, d'un recours efficace et extérieur au SCC est crucial. En effet, de par leur nature, les prisons sont des lieux fermés, souvent à l'abri du regard du public, où un

groupe exerce un pouvoir considérable sur un autre. Et quelle que soit la qualité de la gestion qui se fait dans ces établissements, les risques d'abus de pouvoir sont toujours présents. C'est pourquoi les gouvernements ont instauré des mécanismes de surveillance indépendants, de façon à ce que tous les citoyens soient traités avec dignité et équité, dans le respect de la primauté du droit.

Pour optimiser la force agissante de ces mécanismes, la surveillance effectuée par les bureaux d'ombudsman exige que ces bureaux et les organisations dont ils sont chargés d'assurer le suivi aient une compréhension et un respect mutuels de leurs rôles et de leurs responsabilités, et qu'ils adoptent une approche constructive réciproque. Le BEC et le SCC ont, de façon générale, réussi à forger pareille relation, et je suis convaincu de la volonté qu'a le SCC de remédier aux problèmes relevés. En effet, grâce à une étroite collaboration avec le SCC, les membres de mon personnel sont parvenus de nouveau à traiter plus de 7 500 demandes et plaintes formulées par des délinquants individuels au cours de la dernière année. N'eût été de cette volonté du SCC d'appuyer mon personnel aux fins du traitement et du règlement de





TABLE DES MATIÈRES

Message de l'enquêteur correctionnel	1
--	---

Douze obstacles fondamentaux à la sécurité publique	7
---	---

1. Mise en œuvre intégrale de la Stratégie en matière de santé mentale du

Service correctionnel du Canada (SCC)

2. Mise en œuvre intégrale de la Stratégie nationale du SCC concernant les Autochtones

3. Formation du personnel

4. Capacité en matière de programmes et accès aux programmes en temps opportun

5. Classement selon le niveau de sécurité et classement à un niveau trop élevé

6. Normes professionnelles reconnues et accréditation des services de santé

7. Gestion de la population de délinquants

8. Collecte et analyse de données

9. Maladies transmissibles et initiatives de réduction des méfaits

10. Leçons retenues et pratiques exemplaires

11. Permissions de sortir sans escorte et placements à l'extérieur

12. Questions relatives aux ressources humaines

Cinq priorités du Service correctionnel du Canada	15
---	----

1. La transition en route sécurité des délinquants dans la collectivité

2. La sécurité accrue du personnel et des délinquants dans nos établissements

3. La capacité accrue d'intervenir efficacement auprès des délinquants issus des

Premières nations et des délinquants métis et inuits

4. La capacité accrue de répondre aux besoins en santé mentale des délinquants

5. Le renforcement des pratiques de gestion

Autres activités	28
------------------------	----

Conclusion	29
------------------	----

Annexe A : Statistiques	31
-------------------------------	----

Réponse du Service correctionnel du Canada	41
--	----

Howard Sapers

L'enquêteur correctionnel,

Monsieur le Ministre,
Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système
correctionnel et la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de
vous soumettre le trente quatrième rapport annuel de l'enquêteur
correctionnel.
Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments
distingués.

L'honorable Stockwell Day, c.p., député
Ministre de la Sécurité publique
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Le 29 juin 2007

Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2006-2007

